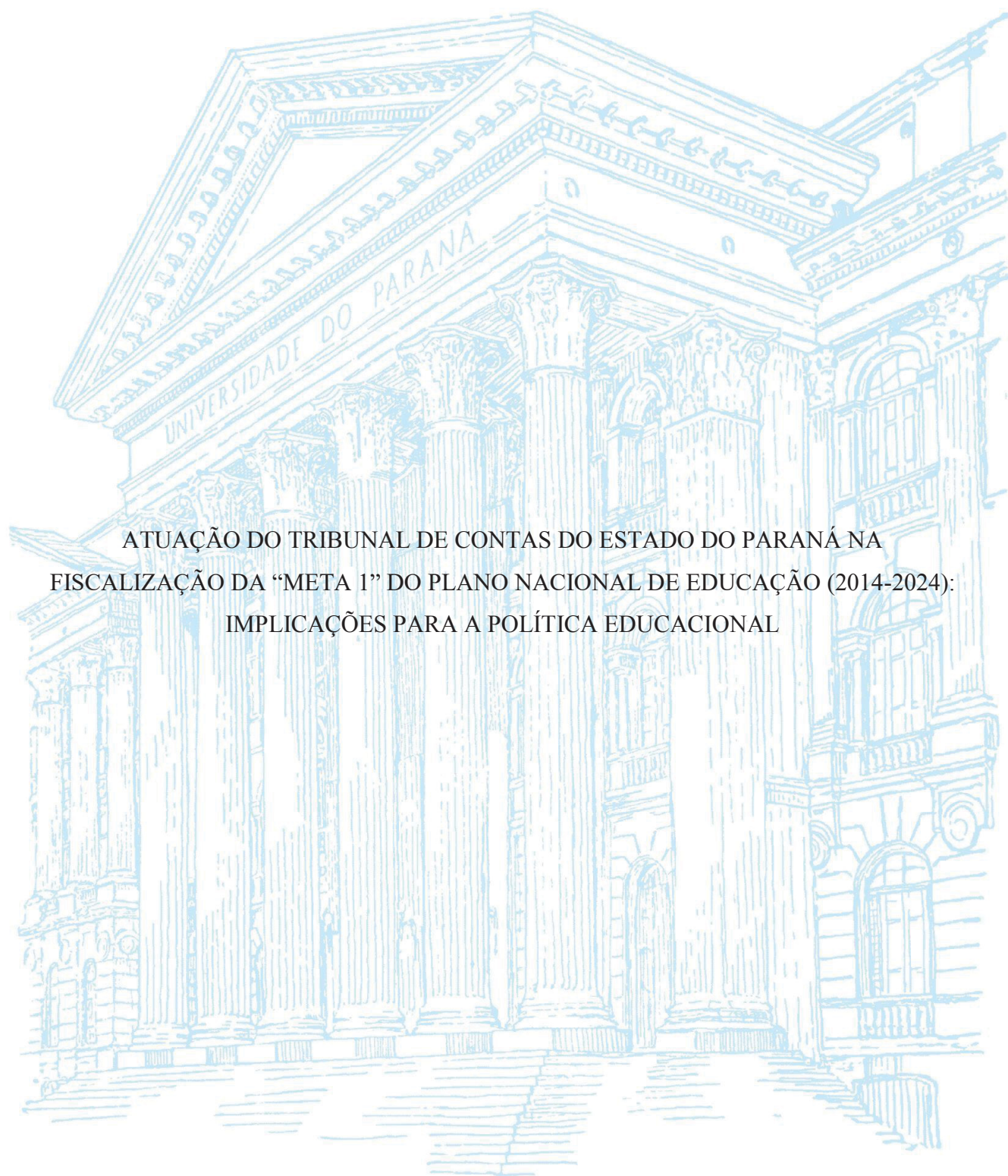


UNIVERSIDADE FEDERAL DO PARANÁ
KÁTIA CRISTINA SOMMER SCHMIDT



ATUAÇÃO DO TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ NA
FISCALIZAÇÃO DA “META 1” DO PLANO NACIONAL DE EDUCAÇÃO (2014-2024):
IMPLICAÇÕES PARA A POLÍTICA EDUCACIONAL

CURITIBA

2019

KÁTIA CRISTINA SOMMER SCHMIDT

ATUAÇÃO DO TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ NA
FISCALIZAÇÃO DA “META 1” DO PLANO NACIONAL DE EDUCAÇÃO (2014-2024):
IMPLICAÇÕES PARA A POLÍTICA EDUCACIONAL

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Educação (PPGE) do Setor de Educação da Universidade Federal do Paraná, linha de pesquisa em Políticas Educacionais, como requisito parcial à obtenção do título de Mestre em Educação.

Orientadora: Profa. Dra. Adriana Dragone Silveira

CURITIBA

2019

Ficha catalográfica elaborada pelo Sistema de
Bibliotecas/UFPR-Biblioteca do Campus Rebouças
Maria Teresa Alves Gonzati, CRB 9/1584
com os dados fornecidos pelo(a) autor(a)

Schmidt, Kátia Cristina Sommer.

Atuação do Tribunal de Contas do Estado do Paraná na
fiscalização da "Meta 1" do Plano Nacional de Educação (2014-
2024) : implicações para a política educacional / Kátia Cristina
Sommer Schmidt. – Curitiba, 2019.

198 f.

Dissertação (Mestrado) – Universidade Federal do Paraná.
Setor de Educação, Programa de Pós-Graduação em Educação.
Orientadora: Prof^a Dr^a Adriana Dragone Silveira

1. Educação e Estado – Paraná. 2. Tribunal de contas –
Paraná. 3. Educação – Aspectos políticos. 4. Plano Nacional de
Educação (Brasil). 5. Educação infantil. I. Título. II. Universidade
Federal do Paraná.



MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO
SETOR DE EDUCAÇÃO
UNIVERSIDADE FEDERAL DO PARANÁ
PRÓ-REITORIA DE PESQUISA E PÓS-GRADUAÇÃO
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EDUCAÇÃO -
40001016001P0

TERMO DE APROVAÇÃO

Os membros da Banca Examinadora designada pelo Colegiado do Programa de Pós-Graduação em EDUCAÇÃO da Universidade Federal do Paraná foram convocados para realizar a arguição da Dissertação de Mestrado de **KÁTIA CRISTINA SOMMER SCHMIDT**, intitulada: **ATUAÇÃO DO TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ NA FISCALIZAÇÃO DA "META 1" DO PLANO NACIONAL DE EDUCAÇÃO (2014-2024): IMPLICAÇÕES PARA A POLÍTICA EDUCACIONAL**, sob orientação da Profa. Dra. ADRIANA APARECIDA DRAGONE SILVEIRA, após terem inquirido a aluna e realizado a avaliação do trabalho, são de parecer pela sua APROVAÇÃO no rito de defesa.

A outorga do título de Mestre está sujeita à homologação pelo colegiado, ao atendimento de todas as indicações e correções solicitadas pela banca e ao pleno atendimento das demandas regimentais do Programa de Pós-Graduação.

Curitiba, 27 de Setembro de 2019.


ADRIANA APARECIDA DRAGONE SILVEIRA
Presidente da Banca Examinadora


THIAGO ALVES
Avaliador Interno (UNIVERSIDADE FEDERAL DO PARANÁ)


I JUCA PIRAMA CAMARGO GIL
Avaliador Externo (UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO GRANDE DO SUL)

A Deus.

Aos meus amados pais Daniel e Estela Sommer.

Ao meu amor, Anderson Thiago Schmidt, que sempre acreditou em mim.

À minha doce Carolina, nova razão de viver.

AGRADECIMENTOS

A escrita desse trabalho só foi possível graças a pessoas maravilhosas que contribuíram direta e indiretamente durante todo meu percurso acadêmico. Estudar em uma universidade pública era um sonho, daqueles grandes e, por vezes, distante, por isso, chegar ao final dessa etapa, só me faz ter muitos motivos para agradecer.

Inicio agradecendo a Deus, que preparou cada detalhe, me deu coragem e sabedoria, me acompanhou no solitário trajeto de Garuva-SC a Curitiba-PR e permitiu que esse sonho fosse realizado.

Ao meu amado esposo Anderson, pelo seu incessante apoio, esteve sempre ao meu lado, acreditando na minha capacidade para realizar esse processo mais do que eu mesma. Obrigada por todo amor, compreensão e doação! E agora à nossa doce Carolina, que acompanhou parte desse percurso, percorreu o estado paranaense dentro da barriga para realização das entrevistas e chegou ao mundo antecipadamente para concluir comigo a escrita desse trabalho, me incentivando ainda mais a lutar por uma educação pública, gratuita e de qualidade para todas as crianças.

Aos meus pais, Daniel e Estela, que mesmo não entendendo as especificidades e exigências de um mestrado me ajudaram em todo tempo, principalmente nos afazeres da vida cotidiana, para que eu pudesse dedicar tempo aos estudos. Agradeço por sempre estarem disponíveis, inclusive para me levar até aos municípios de Bela Vista da Caroba-PR (645 km) e Braganey-PR (573 km) para realização das entrevistas. Sem vocês eu não teria conseguido concluir esse trabalho. Obrigada por tudo! Amo vocês!

Às minhas irmãs de sangue, Marinês e Daniele, e àquela irmã de coração, Jeana, obrigada por todo amor e incentivo. Às amigas especiais da graduação, Eliete e Pricila, que estiveram sempre na torcida. À Daiana, amiga de pesquisa, que antes de eu entrar no mestrado me deu um gostinho da vida de pós-graduanda, compartilhando comigo sua jornada de pesquisadora. À professora Rosânia Campos, que me apresentou a este mundo empolgante da pesquisa em educação por meio da Iniciação Científica na Universidade da Região de Joinville (Univille), sou imensamente grata pela oportunidade e por todo aprendizado que compartilhou comigo.

À minha querida orientadora, professora Adriana Dragone, que tão gentilmente me acolheu na UFPR, me confiando a realização dessa pesquisa. Obrigada pela orientação sempre atenta e assertiva, por toda compreensão e paciência. Você é inspiração!

Ao grupo de pesquisa em direito à educação, que tão gentilmente leu e fez contribuições para esse trabalho, de modo especial à amiga Denize, a quem carinhosamente eu chamava de minha “coorientadora”, por sempre ouvir minhas dúvidas e aflições, ler inúmeras versões do trabalho, compartilhar almoços, leituras e viagens a congressos.

As amigas de turma Claudia e Tati, por dividirem essa jornada comigo e a tornarem bem mais leve. Vocês são muito especiais!

Aos professores membros da banca de qualificação, professora Andréa Gouveia e professor Juca Gil, pela leitura atenta ao trabalho e inestimáveis contribuições para seu andamento, assim como pelo aceite ao convite para banca de defesa, juntamente com o professor Thiago Alves. Muito obrigada!

Ao Guilherme Vieira, auditor do TCE-PR, que gentilmente aceitou participar dessa pesquisa, cedendo seu tempo para realização da entrevista, bem como aos secretários municipais de educação dos municípios de Bela Vista da Caroba e Braganey que me receberam e compartilharam suas percepções e anseios acerca do processo de fiscalização. A participação de vocês contribuiu para o enriquecimento dos dados e do resultado desse trabalho.

E por fim, à Prefeitura Municipal de Garuva, representada pela secretária municipal de educação Monise Nagel, que me concedeu liberação do trabalho nos dias de aula, permitindo que eu fosse realocada na secretaria da Escola Municipal Vicente Vieira, que me acolheu e entendeu minhas ausências, nas pessoas do diretor Adriano Dierschnabel, da diretora Anneliese Hubner e do colega João Paulo, a quem agradeço por toda assistência e companheirismo durante esse período.

RESUMO

Este trabalho tem como objetivo analisar a atuação do Tribunal de Contas do Estado do Paraná (TCE-PR) na fiscalização da política educacional, o qual verificou por meio de auditorias o cumprimento do Plano Nacional de Educação (PNE 2014-2024), em específico da “Meta 1”, referente ao direito à Educação Infantil. Para tanto, foram analisados os Relatórios Gerais e Específicos das auditorias realizadas nos anos de 2015, 2016 e 2017. Tais documentos foram elaborados pelo TCE-PR e apresentam a situação dos 80 municípios fiscalizados quanto ao cumprimento da referida meta, sistematizados em “achados de auditoria” que foram utilizados para fundamentar a escrita das recomendações feitas aos municípios pelo citado órgão. Visando aprofundar as discussões, empreendeu-se a realização de entrevistas junto a um auditor do TCE-PR que participou do processo de fiscalização e a dois Secretários Municipais de Educação, um de Bela Vista da Caroba e outro de Braganey, ambos auditados no ano de 2017. Como pano de fundo para tal análise, fez-se um breve resgate da criação e implantação desse órgão de controle externo no país, bem como no estado do Paraná, buscando compreender sua estrutura organizacional, competências e funcionamento, para então observar sua atuação no âmbito da educação por meio da aproximação com pesquisas já realizadas sobre a temática (DAVIES, 2003a, 2003b, 2006, 2007a, 2007b, 2010a, 2010b, 2013a, 2013b; CARVALHO, 2006; MACHADO, 2012; FLORES, 2015a; RODRIGUES, 2014; GARCIA, 2017). Discutiu-se também sobre a trajetória de reconhecimento da Educação Infantil como direito social, bem como, o planejamento de políticas públicas para sua efetivação no contexto brasileiro e paranaense, com destaque para reflexões que envolvem o financiamento dessa etapa educacional. São apresentados os dados coletados e organizados a partir de quatro categorias: i) cumprimento da “Meta 1” do PNE; ii) planejamento e execução orçamentária; iii) planejamento e execução da política educacional e; iv) recomendações do TCE-PR. O presente trabalho permitiu conhecer o cenário de atuação do Tribunal de Contas em torno da temática educacional e, de modo mais significativo, na política de Educação Infantil em âmbito municipal. Tal atuação parece incidir sobre a política local por meio das recomendações feitas pelo órgão aos municípios, já que os administradores passam, de modo geral, a priorizar seu atendimento, tendo em vista a possibilidade de sanções pela falta de cumprimento. Já a percepção dos municípios fiscalizados é consensual quanto à importância da Educação Infantil, mas contraditória em relação à atuação do TCE-PR, pois os secretários pontuam aspectos que destacam a contribuição do Tribunal na identificação de fragilidades e, desse modo, corroboram para ampliação da garantia do direito à Educação Infantil, mas também expressam uma série de críticas a esta ação de monitoramento. Por fim, os resultados dessa pesquisa evidenciam ainda o papel de ator de políticas públicas que vem sendo desempenhado pelo TCE-PR na implementação da política em âmbito municipal. Desse modo, entende-se que a fiscalização do TCE-PR no cumprimento do PNE, se caracteriza como uma atuação recente, que vai além da preocupação com a execução e a lisura orçamentária, ampliando seu campo de atuação, pois se atenta para implementação da política educacional em contexto local.

Palavras-chave: Tribunal de Contas. Políticas educacionais. Educação Infantil. Plano Nacional de Educação.

ABSTRACT

This research analyzes the performance of the Court of Auditors at State of Paraná (TCE-PR) in the supervision of the educational policy, which verified through audits the fulfillment of the National Education Plan (PNE 2014-2024), in particular the “Goal 1”, referring to the right to Early Childhood Education. We analyzed the General and Specific Reports of the audits carried out in 2015, 2016 and 2017, prepared by the TCE-PR. These reports present the situation of the 80 supervised municipalities, systematized in “audit findings” that were used to support the writing of the recommendations made to the municipalities by the Court. To deepen the discussions, interviews were done with a TCE-PR auditor who participated in the supervision process and with two Municipal Education Secretaries, one from Bela Vista da Caroba and the other from Braganey, both audited in 2017. As a background for such analysis, it was made a brief rescue of the creation and implementation of this external control body in Brazil and in Paraná, to understand its organizational structure, competences and operation, in order to observe its performance in education through the approach with research already done (DAVIES, 2003a, 2003b, 2006, 2007a, 2007b, 2010a, 2010b, 2013a, 2013b; CARVALHO, 2006; MACHADO, 2012; FLORES, 2015a; RODRIGUES, 2014; GARCIA, 2017). It also discusses the trajectory of recognition of Early Childhood Education as a social right, the planning of public policies for its implementation in the Brazilian and Paraná context, highlighting reflections that involve its financing. Finally, the data collected and organized according to four categories are presented: i) compliance “Goal 1” of the PNE; ii) budget planning and execution; iii) planning and implementation of educational policy and; iv) recommendations of the TCE-PR. This study allows us to know the scenario of the Court of Auditors operation on the educational theme and, more significantly, on the Early Childhood Education policy at the municipal level. This action seems to focus on local policy through the recommendations made to the municipalities by the agency, because administrators generally prioritize their service, given the possibility of sanctions for non-compliance. The perception of the supervised municipalities is consensual about the importance of Early Childhood Education, but contradictory in relation to the performance of the TCE-PR, as the secretaries point out aspects that highlight the Court's contribution in identifying weaknesses, corroborating the expansion of the right to Early Childhood Education, but also express criticism about this monitoring action. The results of this research also show the role of public policy actor that has been played by the TCE-PR in the implementation of the policy at the municipal level. The supervision of the TCE-PR in the fulfillment of the PNE is a recent activity, going beyond the concern with the execution and effectiveness and efficiency of budget, expanding its field of action, starting to pay attention to the implementation of the educational policy in a local context.

Keywords: Court of Auditors. Educational Policies. Early Childhood Education. National Education Plan.

LISTA DE QUADROS

QUADRO 1 –	TRIBUNAIS DE CONTAS DO PAÍS POR DATA DE CRIAÇÃO.....	39
QUADRO 2 –	RECOMENDAÇÕES AOS TRIBUNAIS DE CONTAS DO PAÍS PARA DIAGNÓSTICO E MONITORAMENTO DOS PLANOS DE EDUCAÇÃO.....	76
QUADRO 3 –	RECOMENDAÇÕES AOS TRIBUNAIS DE CONTAS DO PAÍS PARA AUDITORIAS E INDICADORES.....	79
QUADRO 4 –	RECOMENDAÇÕES AOS TRIBUNAIS DE CONTAS DO PAÍS PARA INTERLOCUÇÃO COM OUTROS ATORES E TRANSPARÊNCIA DAS INFORMAÇÕES.....	81
QUADRO 5 –	ASPECTOS ANALISADOS NA AUDITORIA DE 2015, 2016 E 2017.....	96
QUADRO 6 –	QUESTÕES DE AUDITORIA 2015, 2016, 2017.....	101
QUADRO 7 –	RECOMENDAÇÕES DOS RELATÓRIOS INDIVIDUAIS NA LINHA DE INVESTIGAÇÃO “ADEQUAÇÃO DOS ESPAÇOS FÍSICOS” 2016, 2017.....	116
QUADRO 8 –	RECOMENDAÇÕES DOS RELATÓRIOS INDIVIDUAIS NA LINHA DE INVESTIGAÇÃO “EXECUÇÃO DE OBRAS E SERVIÇOS DE ENGENHARIA” 2015.....	118
QUADRO 9 –	RECOMENDAÇÕES DOS RELATÓRIOS INDIVIDUAIS NA LINHA DE INVESTIGAÇÃO “ADEQUAÇÃO DO CORPO TÉCNICO” 2015, 2016.....	119
QUADRO 10 –	RECOMENDAÇÕES DOS RELATÓRIOS INDIVIDUAIS NA LINHA DE INVESTIGAÇÃO “CONSELHO DO FUNDEB E SELEÇÃO DOS DIRETORES” 2017.....	120
QUADRO 11 –	RECOMENDAÇÕES DOS RELATÓRIOS INDIVIDUAIS NA LINHA DE INVESTIGAÇÃO “PLANEJAMENTO” 2015, 2016, 2017.....	122
QUADRO 12 –	RECOMENDAÇÕES DO RELATÓRIO INDIVIDUAL DE AUDITORIA DE BELA VISTA DA CAROBA.....	141
QUADRO 13 –	RECOMENDAÇÕES DO RELATÓRIO INDIVIDUAL DE AUDITORIA DE BRAGANEY.....	157

LISTA DE TABELAS

TABELA 1	–	MUNICÍPIOS SELECIONADOS PARA A AUDITORIA DO PROJETO PILOTO DE FISCALIZAÇÃO INTEGRADA DO TCE-PR EM 2015.....	85
TABELA 2	–	MUNICÍPIOS SELECIONADOS PARA A AUDITORIA REALIZADA EM 2016.....	87
TABELA 3	–	MUNICÍPIOS SELECIONADOS PARA A AUDITORIA REALIZADA EM 2017.....	88
TABELA 4	–	ELEMENTOS ANALISADOS PARA ESCOLHA DE DOIS MUNICÍPIOS AUDITADOS EM 2017 PARA REALIZAÇÃO DE ENTREVISTA COM O SECRETÁRIO MUNICIPAL DE EDUCAÇÃO.....	129
TABELA 5	–	POPULAÇÃO RESIDENTE POR IDADE – BELA VISTA DA CAROBA.....	134
TABELA 6	–	MATRÍCULAS NA EDUCAÇÃO BÁSICA – BELA VISTA DA CAROBA.....	135
TABELA 7	–	ATENDIMENTO NA EDUCAÇÃO INFANTIL DE BELA VISTA DA CAROBA EM RELAÇÃO AO CADÚNICO.....	135
TABELA 8	–	POPULAÇÃO RESIDENTE POR IDADE – BRAGANEY.....	149
TABELA 9	–	MATRÍCULAS NA EDUCAÇÃO BÁSICA – BRAGANEY, 2018.....	150
TABELA 10	–	ATENDIMENTO NA EDUCAÇÃO INFANTIL DE BRAGANEY EM RELAÇÃO AO CADÚNICO.....	151

LISTA DE FIGURAS

FIGURA 1 - POSIÇÃO INSTITUCIONAL DO TRIBUNAL DE CONTAS.....	33
FIGURA 2 - TRIBUNAIS DE CONTAS NO BRASIL.....	38
FIGURA 3 - ESTRUTURA ORGANIZACIONAL DO TCE-PR.....	44

LISTA DE SIGLAS

ABNT	-	Associação Brasileira de Normas Técnicas
Abracon	-	Associação Brasileira dos Tribunais de Contas dos Municípios
ACS	-	Agentes Comunitárias de Saúde
ALEP	-	Assembleia Legislativa do Paraná
AL/RS	-	Assembleia Legislativa do Rio Grande do Sul
Ampcon	-	Associação Nacional do Ministério Público de Contas
ANPAE	-	Associação Nacional de Política e Administração da Educação
ANPEd	-	Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Educação
Atricon	-	Associação dos Membros dos Tribunais de Contas do Brasil
Audicon	-	Associação Nacional dos Auditores
CACS	-	Conselho de Acompanhamento e Controle Social
CadÚnico	-	Cadastro Único para Programas Sociais do Governo Federal
CAQ	-	Custo Aluno-Qualidade
CAQi	-	Custo Aluno-Qualidade inicial
CF/1988	-	Constituição Federal de 1988
CGF	-	Coordenadoria-Geral de Fiscalização
CNE	-	Conselho Nacional de Educação
COEX	-	Coordenadoria de Execuções
COFAP	-	Coordenadoria de Fiscalização de Atos de Pessoal
COFE	-	Coordenadoria de Fiscalizações Especiais
COFIM	-	Coordenadoria de Fiscalização Municipal
COFIT	-	Coordenadoria de Fiscalização de Transparências e Contratos
COFOP	-	Coordenadoria de Fiscalização de Obras Públicas
CONAE	-	Conferência Nacional de Educação
DAT	-	Diretoria de Análise de Transferências
DAUD	-	Diretoria de Auditoria
DEGP	-	Diretoria da Escola de Gestão
DCM	-	Diretoria de Contas Municipais
DCNEI	-	Diretrizes Curriculares Nacionais para a Educação Infantil
DG	-	Diretoria Geral
DICAP	-	Diretoria de Controle de Atos de Pessoal
DIE	-	Diretoria de Informações Estratégicas

DIFOP	-	Diretoria de Fiscalização de Obras Públicas
DIPLAN	-	Diretoria de Planejamento
DTI	-	Diretoria de Tecnologia da Informação
ECA	-	Estatuto da Criança e do Adolescente
EJA	-	Educação de Jovens e Adultos
EI Manutenção	-	Educação Infantil Manutenção
Famurs	-	Federação das Associações de Municípios do Rio Grande do Sul
FINEDUCA	-	Associação Nacional de Pesquisa em Financiamento da Educação
FNDE	-	Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação
Fundeb	-	Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação
Fundef	-	Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e Valorização do Magistério
FPE	-	Fundo de Participação dos Estados
FPM	-	Fundo de Participação dos Municípios
GT	-	Grupo de Trabalho
IBGE	-	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
ICMS	-	Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços
IDEB	-	Índice de Desenvolvimento da Educação Básica
IDHM	-	Índice de Desenvolvimento Humano Municipal
INEP	-	Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira
IPARDES	-	Instituto Paranaense de Desenvolvimento Econômico e Social
IPI-Exp	-	Imposto sobre Produtos Industrializados-Exportação
IPLO	-	Índice de Publicidade das Leis Orçamentárias
IRB	-	Instituto Rui Barbosa
LBA	-	Liga Brasileira de Assistência
LDB/1996	-	Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional de 1996
LDO	-	Lei de Diretrizes Orçamentárias
LOA	-	Lei Orçamentária Anual
LRF	-	Lei de Responsabilidade Fiscal
MDE	-	Manutenção e Desenvolvimento do Ensino
MEC	-	Ministério da Educação
MIEIB	-	Movimento Interfóruns de Educação Infantil do Brasil
MP/PR	-	Ministério Público do Paraná

MP/RS	-	Ministério Público do Rio Grande do Sul
NRE	-	Núcleo Regional de Educação
PAF	-	Plano Anual de Fiscalização
PDDE	-	Programa Dinheiro Direto na Escola
PDE	-	Plano de Desenvolvimento da Educação
PEE	-	Plano Estadual de Educação
PIB	-	Produto Interno Bruto
PME	-	Plano Municipal de Educação
PNAD	-	Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios
PNAD-c	-	Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios contínua
PNAE	-	Programa Nacional de Alimentação Escolar
PNATE	-	Programa Nacional de Transporte Escolar
PNE	-	Plano Nacional de Educação
PPA	-	Plano Plurianual
Proinfância	-	Programa Nacional de Reestruturação e Aquisição de Equipamentos para a Rede Escolar Pública de Educação Infantil
SecexEducação	-	Secretaria de Controle Externo da Educação, da Cultura e do Desporto
SEED	-	Secretaria da Educação do Estado do Paraná
SNE		Sistema Nacional de Educação
SERE	-	Sistema Estadual de Registro Escolar
SESA	-	Secretaria da Saúde
SIM-AM	-	Sistema de Informações Municipais Acompanhamento Mensal
SIM-AP	-	Sistemas de Informações Municipais Atos de Pessoal
SIOPE	-	Sistema de Informações sobre Orçamentos Públicos em Educação
SME	-	Secretaria Municipal de Educação
STF	-	Supremo Tribunal Federal
STP	-	Secretaria do Tribunal Pleno
TAC	-	Termo de Ajustamento de Conduta
TAG	-	Termo de Ajustamento de Gestão
TC	-	Tribunal de Contas
TCE-BH	-	Tribunal de Contas do Estado da Bahia
TCE-PB	-	Tribunal de Contas do Estado da Paraíba
TCE-PI	-	Tribunal de Contas do Estado do Piauí
TCE-PR	-	Tribunal de Contas do Estado do Paraná

TCE-RS	-	Tribunal de Contas do Estado do Rio Grande do Sul
TCE-SC	-	Tribunal de Contas do Estado de Santa Catarina
TCE-SP	-	Tribunal de Contas do Estado de São Paulo
TCM-PA	-	Tribunal de Contas Municipal do Estado do Pará
TCU	-	Tribunal de Contas da União
TRE-PR	-	Tribunal Regional Eleitoral do Paraná
UFPR	-	Universidade Federal do Paraná
Undime	-	União Nacional dos Dirigentes Municipais de Educação
UNICEF	-	Fundo das Nações Unidas para Infância

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	19
1 TRIBUNAL DE CONTAS: ÓRGÃO DE CONTROLE EXTERNO NA FISCALIZAÇÃO DOS RECURSOS E DAS POLÍTICAS EDUCACIONAIS	29
1.1 INSTITUCIONALIZAÇÃO DO CONTROLE	30
1.2 O TRIBUNAL DE CONTAS NO BRASIL.....	33
1.3 O TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ (TCE-PR)	42
1.4 TRIBUNAL DE CONTAS E A FISCALIZAÇÃO DOS RECURSOS EDUCACIONAIS.....	48
1.5 TRIBUNAL DE CONTAS E A FISCALIZAÇÃO DAS POLÍTICAS EDUCACIONAIS	53
2 DIREITO A EDUCAÇÃO INFANTIL NO PLANEJAMENTO DO ESTADO BRASILEIRO	59
2.1 REFLEXÕES ACERCA DO FINANCIAMENTO DA EDUCAÇÃO INFANTIL	64
3 FISCALIZANDO O PLANO NACIONAL DE EDUCAÇÃO (2014-2024).....	70
3.1 ATUAÇÃO DA ASSOCIAÇÃO DOS MEMBROS DOS TRIBUNAIS DE CONTAS DO BRASIL (ATRICON) NO PROCESSO DE FISCALIZAÇÃO DO PNE (2014-2024).....	72
3.2 A FISCALIZAÇÃO DA “META 1” DO PNE (2014-2024) PELO TCE-PR E SUAS IMPLICAÇÕES	84
3.2.1 O que diz o TCE-PR: relatórios de auditoria e entrevista com servidor	90
3.2.2 O que o TCE-PR observou nos municípios: os achados e recomendações de auditoria	106
4 PERCEPÇÃO DOS MUNICÍPIOS FISCALIZADOS.....	127
4.1 A ESCOLHA DOS MUNICÍPIOS PARA ENTREVISTA	127
4.2 ATUAÇÃO DO TCE-PR NO MUNICÍPIO DE BELA VISTA DA CAROBA	133
4.2.1 Análise do cumprimento da “Meta 1” do PNE.....	134
4.2.2 Planejamento e execução orçamentária.....	137
4.2.3 Planejamento e execução da política educacional.....	139
4.2.4 Recomendações do TCE-PR	141
4.2.5 Considerações acerca da atuação do TCE-PR em Bela Vista da Caroba.....	146
4.3 ATUAÇÃO DO TCE-PR NO MUNICÍPIO DE BRAGANEY	148
4.3.1 Análise do cumprimento da “Meta 1” do PNE.....	149
4.3.2 Planejamento e execução orçamentária.....	153

4.3.3 Planejamento e execução da política educacional.....	155
4.3.4 Recomendações do TCE-PR	157
4.3.5 Considerações acerca da atuação do TCE-PR em Braganey.....	160
CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	164
REFERÊNCIAS	173
APÊNDICE A – ROTEIRO DA ENTREVISTA COM SERVIDOR DO TCE-PR.....	180
APÊNDICE B - ROTEIRO DA ENTREVISTA COM SECRETÁRIOS MUNICIPAIS DE EDUCAÇÃO	182
APÊNDICE C – QUADRO COM OS OBJETIVOS DO PAF E DAS AUDITORIAS 2015, 2016 E 2017	184
APÊNDICE D – QUADRO COM A JUSTIFICATIVA DAS AUDITORIAS 2015, 2016 E 2017	185
APÊNDICE E – QUADRO COM A METODOLOGIA DAS AUDITORIAS 2015, 2016 E 2017	187
APÊNDICE F – QUADRO SOBRE A ESCOLHA DA AMOSTRA DE MUNICÍPIOS NAS AUDITORIAS 2015, 2016 E 2017	190
APÊNDICE G – QUADRO COM OS ACHADOS DOS RELATÓRIOS GERAIS DE AUDITORIA.....	192
APÊNDICE H – QUADRO COM OS ACHADOS DOS RELATÓRIOS INDIVIDUAIS DE AUDITORIA	197

INTRODUÇÃO

No estado do Paraná, o Tribunal de Contas (TC) iniciou em 2015 o “Projeto Piloto de Fiscalização Integrada” para avaliar a situação dos entes municipais em relação ao cumprimento da “Meta 1” do Plano Nacional de Educação (PNE) (2014-2024), que trata da universalização do acesso à pré-escola e da ampliação de vagas na creche, auditando 10 municípios naquele momento (PARANÁ, 2016a). Esse projeto teve continuidade no ano de 2016 com a auditoria de 40 municípios do estado (PARANÁ, 2016b) e, em 2017, com outros 30 municípios (PARANÁ, 2017). A intenção dessa pesquisa é compreender a atuação do Tribunal de Contas do Estado do Paraná (TCE-PR) nessa fiscalização, bem como, suas implicações para a política educacional local.

A Educação Infantil passou por transformações significativas no que se refere ao seu reconhecimento social, considerando sua trajetória recente no campo educacional, como sua desvinculação da área assistencial para integração aos sistemas de ensino e a aprovação de diretrizes e documentos para orientação e qualificação das políticas na área (FLORES, 2015a). A inserção da Educação Infantil como direito da criança e dever do Estado na Constituição Federal de 1988 (CF/1988) e sua definição como primeira etapa da Educação Básica na Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional de 1996 (LDB/1996) representam importantes marcos, do ponto de vista legal, para a garantia do direito à educação das crianças de zero a cinco anos de idade¹ no país.

No entanto, o “Relatório do 2º Ciclo de Monitoramento das Metas do Plano Nacional de Educação” (BRASIL, 2018) elaborado a partir dos dados da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios contínua (PNAD-c/IBGE) evidencia um cenário de desafio para o cumprimento desse direito, já que no Brasil, em 2016, apenas 32% da população de zero a três anos de idade frequentava a creche e 91,5% da população de quatro e cinco anos de idade a pré-escola, deste modo, percebe-se que uma parcela significativa de crianças ainda não teve acesso às instituições de Educação Infantil e as metas estabelecidas no PNE (2014-2024) parecem estar distantes de serem concretizadas, considerando os prazos estabelecidos.

Em 2014 o PNE foi aprovado por meio da Lei nº 13.005, que estabelece diretrizes, metas e estratégias para educação brasileira no decênio 2014-2024. A primeira meta do plano reafirma o direito das crianças de zero a cinco anos à Educação Infantil ao prever a expansão

¹ Conforme nova redação dada pela Emenda Constitucional nº 53/2006 que altera a faixa etária de atendimento na Educação Infantil para até cinco anos de idade, antes compreendida no texto original da CF/1998 e da LDB/1996 como de zero a seis anos de idade.

do número de vagas nas pré-escolas e creches. Conforme estabelecido na Emenda Constitucional nº 59/2009 e na Lei nº 12.796/2013, a parte A da “Meta 1” dispõe sobre a universalização do atendimento da pré-escola até o ano de 2016; já a parte B reitera a meta estabelecida no PNE anterior para creche (Lei nº 10.172/2001), instituindo o atendimento mínimo de 50% das crianças de zero a três anos de idade até o final de sua vigência (2024).

Este é um desafio que se coloca prioritariamente aos municípios, que conforme a Emenda Constitucional nº 53 de 2006, são os entes federados responsáveis pela oferta da Educação Infantil, ainda que com cooperação técnica e financeira da União e dos estados, como também prevê a Lei nº 13.005/2014 (PNE) em seu Art. 7º, incluindo, inclusive, a instituição de instâncias permanentes de negociação, cooperação e pactuação em cada estado para fortalecimento do regime de colaboração no alcance das metas e estratégias do PNE (Art. 7º, § 5º e 6º).

Conforme previsto na Lei nº 13.005/2014 (Art. 5º), a execução do PNE, bem como o cumprimento de suas metas, constitui-se objeto de monitoramento do Ministério da Educação (MEC), da Comissão de Educação da Câmara dos Deputados, da Comissão de Educação, Cultura e Esporte do Senado Federal, do Conselho Nacional de Educação (CNE) e do Fórum Nacional de Educação. Além dessas instâncias, outras instituições representantes do poder público e da sociedade civil também têm atuado na fiscalização da execução e cumprimento do PNE, o que se configura como importante pauta de discussão no campo da política educacional.

Entre estas instituições destaca-se a recente atuação dos TCs, órgãos responsáveis por auxiliar o Poder Legislativo no controle externo das contas do Poder Executivo (BRASIL, 1988, Art. 71). Os TCs, representados pela Associação dos Membros dos Tribunais de Contas do Brasil (Atricon), firmaram em março de 2016 um Acordo de Cooperação Técnica e Operacional junto ao Instituto Rui Barbosa (IRB), ao MEC e ao Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE), que prevê a realização de ações conjuntas relativas à implementação da Lei nº 13.005/2014, no que se refere a execução dos Planos de Educação, nacional, estaduais e municipais (ATRICON *et al.*, 2016).

Conforme a CF/1988 (BRASIL, 1988, Art. 71) o Tribunal de Contas da União (TCU) é um órgão que auxilia o Congresso Nacional no controle externo dos gastos públicos, sendo de sua competência apreciar as contas do chefe do executivo e a legalidade dos atos de admissão de pessoal; julgar as contas dos responsáveis pela administração direta e indireta; realizar inspeções e auditorias de natureza orçamentária, financeira, contábil, patrimonial e operacional; fiscalizar contas e aplicações de recursos repassados pela União, Estados,

Distrito Federal ou Municípios; prestar informações ao Congresso Nacional quando solicitado; aplicar sanções previstas na legislação em caso de ilegalidade de despesa ou irregularidade de contas; assinar prazo para regularização de órgão ou entidade quando verificada ilegalidade; sustar a execução do ato impugnado quando não atendido; e representar as irregularidades e abusos apurados ao Poder competente (BRASIL, 1988, Art. Art. 71, Incisos I ao XI). Essas mesmas competências são também atribuídas aos Tribunais de Contas dos Estados e do Distrito Federal, assim como aos Tribunais de Contas dos Municípios, considerando suas respectivas esferas do Poder Legislativo (BRASIL, 1988, Art. 75).

Assim, de acordo com o texto constitucional, o TC auxilia o Poder Legislativo no controle externo do Poder Executivo, sendo suas competências diretamente relacionadas à fiscalização contábil, financeira e orçamentária dos recursos públicos. Desse modo, no Brasil, há o Tribunal de Contas da União, auxiliando no âmbito federal o Congresso Nacional; os Tribunais de Contas dos Estados, incluindo o Distrito Federal, que auxiliam as Assembleias Legislativas e as Câmaras Municipais; os Tribunais de Contas dos Municípios do Estado, que estão presentes apenas nos estados do Pará, Bahia e Goiás auxiliando as Câmaras Municipais; e os Tribunais de Contas do Município, que no âmbito municipal auxiliam as Câmaras de São Paulo e do Rio de Janeiro, únicos municípios que contam com a existência de TC próprio.

Portanto, nos estados do Pará, Bahia, Goiás, São Paulo e Rio de Janeiro, existem dois TCs, o estadual e o municipal. No caso dos três primeiros estados, o Tribunal de Contas dos Municípios do Estado fiscaliza as contas de todos os municípios, exceto do governo do estado; já em São Paulo e no Rio de Janeiro, o Tribunal de Contas do Município atua apenas nas capitais, sendo que as contas dos demais municípios e do estado ficam a cargo do Tribunal de Contas do Estado. A partir da CF/1988 a criação de Tribunais de Contas do Município não foi mais permitida, podendo apenas os estados criarem o Tribunal de Contas dos Municípios do Estado (MACHADO, 2012).

No Paraná, o TCE-PR é responsável pela fiscalização do governo estadual e de seus 399 municípios, tendo suas competências definidas no artigo 75 da Constituição do Estado (PARANÁ, 1989), que se assemelham às competências elencadas na CF/1988, conforme citado anteriormente, exceto pelo texto da Constituição Estadual (PARANÁ, 1989) referir-se aos órgãos e funções na esfera do governo do estado e a CF/1988 à União.

A recente atuação do TCE-PR na fiscalização do PNE evidencia sua participação no controle da execução de políticas públicas, o que configura esse objeto como um tema relevante na pesquisa em políticas educacionais, tendo em vista seu poder político e de

indução, como pontua Davies (2003a) ao afirmar que muitos municípios preferem seguir as recomendações dos TCs ao invés da legislação nacional, se mostrando, desse modo, como um importante ator nesse cenário.

O interesse da pesquisadora pela temática do “direito à educação” se construiu na aproximação com a realidade educacional, bem como na participação de discussões e realização de leituras sobre o assunto, sendo provocada a pensar na constante violação dos direitos da criança, de modo especial no acesso à Educação Infantil pública, gratuita e de qualidade, conforme preconizam as Diretrizes Curriculares Nacionais para Educação Infantil (DCNEI) (BRASIL, 2013). Já o interesse em pesquisar a atuação do TC na fiscalização do PNE se deu no contexto do Grupo de Pesquisa em Direito à Educação da Universidade Federal do Paraná (UFPR), tendo em vista os estudos realizados no âmbito da pesquisa “Efeitos da atuação do sistema de justiça no direito à Educação Infantil: um estudo da judicialização da política educacional em três estados brasileiros”, que destaca o papel de diferentes instituições na exigibilidade do direito à educação, bem como sua participação na definição de políticas educacionais, tais como o Ministério Público, a Defensoria Pública e os Tribunais de Justiça; desse modo, evidencia-se nessa pesquisa a atuação de mais um órgão do Estado - ainda que não do sistema de justiça, mas que também assume novos compromissos frente à luta pelo direito à educação: o TC.

Em levantamento bibliográfico realizado no segundo semestre do ano de 2017 por meio do acesso às bases de dados do “Banco de Teses e Dissertações da CAPES”, “Biblioteca Digital Brasileira de Teses e Dissertações”, “Associação Nacional de Política e Administração da Educação (ANPAE)”, “Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Educação (ANPED)”, “Associação Nacional de Pesquisa em Financiamento da Educação (FINEDUCA)” e Scielo - *Scientific Electronic Library Online*, com a utilização dos descritores “Tribunal de Contas”, “Plano Nacional de Educação”, “Tribunal de Contas e Educação”, “Educação Infantil” e “Tribunal de Contas e Políticas Públicas” foram selecionados os trabalhos que versavam sobre a atuação do TC no âmbito das políticas públicas, ainda de modo mais específico, os que tratavam de políticas educacionais.

Sobre o objeto dessa dissertação – a fiscalização do PNE pelo TC, foi encontrado apenas um trabalho, trata-se do artigo “Monitoramento das Metas do Plano Nacional de Educação no Rio Grande do Sul: um estudo de caso sobre a atuação do Tribunal de Contas do Estado” elaborado pela autora Maria Luiza Rodrigues Flores (FLORES, 2015b). O trabalho analisa a repercussão da atuação do Tribunal de Contas do Estado do Rio Grande do Sul

(TCE-RS) para a expansão das matrículas na Educação Infantil de seus municípios, considerando a “Meta 1” do PNE (2001-2010).

A respeito dos trabalhos que discutem a atuação do TC vinculado ao campo educacional, notadamente ao controle de contas da aplicação de recursos destinados à educação, foram encontradas outras 18 publicações, sendo uma tese, seis dissertações, dez artigos científicos e um livro. Destaca-se o número expressivo de publicações de Nicholas Davies, autor de dez dos 18 trabalhos encontrados. Os artigos do autor se referem a pesquisa sobre a eficácia e confiabilidade dos TCs do país na verificação da aplicação dos recursos vinculados à educação, analisando o TC de São Paulo (DAVIES, 2006), Paraíba (DAVIES, 2007a), Mato Grosso (DAVIES, 2007b, 2007a), Piauí (DAVIES, 2010a), Bahia (DAVIES, 2010b), Minas Gerais (DAVIES, 2013a) e Distrito Federal (DAVIES, 2013b), além de trabalhos que não se referem a um TC especificamente (DAVIES, 2003b, 2003a).

A análise da atuação dos TCs de outros estados do país também foi o objeto de estudos selecionados no levantamento bibliográfico dessa pesquisa, como a dissertação de Fabrício Aarão Freire Carvalho, que buscou caracterizar a atuação do Tribunal de Contas Municipal do Estado do Pará (TCM-PA) frente aos casos de corrupção na aplicação dos recursos do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e Valorização do Magistério (Fundef) (CARVALHO, 2006). A dissertação de Névelis Scheffer Simão sobre a influência do Tribunal de Contas do Estado Santa Catarina (TCE-SC) no comportamento dos gestores públicos quanto ao cumprimento da vinculação mínima de recursos em saúde e educação (SIMÃO, 2007). Também sobre o TCE-SC a dissertação de Patrycia Byanca Furtado, que objetivou identificar como a lei de regência do Fundef se materializou nas decisões do TCE-SC (FURTADO, 2010).

Além destes, outros três trabalhos que também tratam do controle de contas dos recursos educacionais foram encontrados, sendo a dissertação de Gerlanne Luiza Santos de Melo, que investigou o que revela o controle de contas realizado pelo Tribunal de Contas do Estado do Piauí (TCE-PI) e o desempenho educacional do estado (MELO, 2014); a tese de doutorado de Maria Goreti Farias Machado, que trata dos referenciais técnico-político levados em conta pelo TCE-RS para a promoção da *accountability*² no que se refere aos recursos do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb) (MACHADO, 2012); e o terceiro trabalho, que trata-se de uma artigo de Luiz Fernando Reis e Aroldo Messias de Melo Junior (2014) que analisa as

² Termo sem tradução literal na língua portuguesa, entendido por alguns autores como responsabilização, prestação de contas ou controle (MACHADO, 2012).

despesas com manutenção e desenvolvimento da educação superior no estado do Paraná por meio de consulta aos pareceres do TCE-PR (REIS; JUNIOR, 2014).

Outros dois trabalhos tratam da atuação do TC no âmbito do controle de políticas públicas, a dissertação de Ricardo Schneider Rodrigues, a respeito do papel do TC no controle de políticas públicas e sua repercussão na efetivação do direito à educação (RODRIGUES, 2014), e a dissertação de João Alfredo Nunes da Costa Filho, que busca analisar se o Tribunal de Contas do Estado da Paraíba (TCE-PB) estava avaliando aspectos de resultados de políticas públicas na Educação Infantil e Ensino Fundamental (FILHO, 2014). Atenta-se ainda, para a existência de poucos trabalhos sobre a atuação do TC no campo da educação, sendo que apenas um deles refere-se ao TCE-PR.

Em nova busca realizada no primeiro semestre de 2019, mais um trabalho que se ocupa do objeto dessa dissertação foi encontrado, trata-se da dissertação de Garcia (2017), intitulada “Novos atores de políticas públicas: a atuação do Tribunal de Contas e do Ministério Público do Rio Grande do Sul na ampliação da oferta de vagas na Educação Infantil”.

A partir dessa primeira aproximação com o objeto, delimitou-se então a seguinte questão para pesquisa: de que maneira o TCE-PR tem fiscalizado o cumprimento da “Meta 1” do PNE que trata da expansão do acesso à Educação Infantil e quais as implicações para a política educacional? Essa questão parte do entendimento de que a atuação do TC no âmbito da fiscalização do PNE, observando além da execução e da lisura orçamentária, se atenta para o conteúdo da política, desse modo, entende-se como relevante compreender esse novo contexto de atuação do órgão, bem como as implicações decorrentes dessa ação para a política educacional local.

Para tanto, definiu-se como objetivo geral, analisar a atuação do TCE-PR na fiscalização da política educacional, o qual verificou por meio de auditorias o cumprimento do PNE (2014-2024), em específico da “Meta 1”, que se refere ao direito à Educação Infantil. Sendo delineado para tal finalidade os seguintes objetivos específicos: a) compreender o contexto de atuação do TC como órgão de controle do Estado; b) analisar as atribuições do TC e seu papel na garantia do direito à educação; e c) identificar e analisar os limites e as possibilidades da atuação do TCE-PR na fiscalização da “Meta 1” do PNE.

Considerando os objetivos, bem como, o objeto definido para essa pesquisa, qual seja, a atuação do TCE-PR na fiscalização da “Meta 1” do PNE para garantia do direito à Educação Infantil e suas implicações para a política educacional, a abordagem utilizada foi do tipo qualitativo, sendo a análise documental e a entrevista os procedimentos metodológicos

adotados para coleta dos dados, entendendo, conforme Deslauriers e Kérisit (2014), que a combinação de técnicas na pesquisa qualitativa contribui para o recolhimento do máximo de informações relacionadas ao objeto analisado.

Os documentos selecionados foram aqueles que tratam da atuação do TCE-PR com vistas à fiscalização do PNE: os Relatórios Gerais de Auditoria na Educação Infantil e seus respectivos anexos, que se referem aos relatórios individuais, nos quais constam as informações de cada município auditado nos anos de 2015, 2016 e 2017; assim como a Lei Orgânica do TCE-PR (PARANÁ, 2005) e seu Regimento Interno (PARANÁ, 2006).

Além dos documentos elaborados pelo TCE-PR, integraram a análise, os documentos elaborados pela Atricon, como a Resolução nº 03/2015, que aprova as diretrizes de controle externo relacionadas à temática educação; o Acordo de Cooperação Técnica e Operacional, que prevê a realização de ações conjuntas relativas à implementação do PNE (ATRICON *et al.*, 2016); e o Relatório Final do Grupo de Trabalho da Atricon-IRB (2016a), que contém recomendações aos TCs sobre o acompanhamento do PNE. Formando assim um “*corpus* satisfatório” para análise, constituído por documentos que levam em conta não apenas o objeto da pesquisa, mas o questionamento que esta propõe (CELLARD, 2014, p. 298).

De acordo com Cellard (2014, p. 295), o documento escrito constitui-se uma fonte preciosa para a pesquisa no campo das ciências sociais, se trata de uma fonte primária de dados, que além de representar por vezes quase a totalidade dos vestígios da atividade humana, também “permanece como o único testemunho de atividades particulares ocorridas num passado recente”. No entanto, o autor ainda alerta para os cuidados inerentes à essa análise, lembrando que o documento constitui um instrumento que o pesquisador não domina e por assim ser, não pode exigir-lhe precisões suplementares, mas aceitá-lo da maneira que se apresenta, atentando-se ainda para a necessidade de uma análise aprofundada do material.

Desse modo, como propõe Cellard (2014), a pesquisa documental realizada nesse trabalho se atenta às cinco dimensões indispensáveis para uma análise crítica, quais sejam: a) exame do contexto social global; b) do autor ou autores do texto; c) da autenticidade e confiabilidade do documento; d) da sua natureza e, por fim, e) dos conceitos-chave e de sua lógica interna.

Na primeira dimensão, o autor expressa a necessidade de se examinar o “contexto social global, no qual foi produzido o documento e no qual mergulhava seu autor e aqueles a quem ele foi destinado”, ainda que o documento seja de um passado recente (CELLARD, 2014, p. 299). A segunda dimensão refere-se à análise do/s autor/es do documento, ou seja, a “identidade da pessoa que se expressa, de seus interesses e dos motivos que a levaram

escrever” (CELLARD, 2014, p. 300). Conforme o referido pesquisador, essa análise torna-se necessária para que se possa entender as interpretações propostas, posicionamentos expostos, deformações na reconstituição de acontecimentos e por fim, para avaliar a própria credibilidade do texto. Trata-se de “ler nas entrelinhas” (CELLARD, 2014, p. 301).

Na dimensão autenticidade e confiabilidade, Cellard (2014) destaca que, além das precauções expressas anteriormente, “é também importante assegurar-se da qualidade da informação transmitida” (CELLARD, 2014, p. 301), analisando a procedência do documento, a relação existente entre o/s autor/es e o que descrevem, bem como, os instrumentos de coleta utilizados. A quarta dimensão refere-se ao exame da natureza do texto, já que conforme o suporte adotado, o conteúdo pode variar enormemente e desse modo, o documento só tem sentido quando analisado dentro de sua proposta de produção (CELLARD, 2014).

A quinta e última dimensão proposta pelo autor se atenta aos “conceitos-chave e a lógica interna do texto” (CELLARD, 2014, p. 302), nela evidencia-se a necessária compreensão do sentido dos termos empregados no documento, nos textos antigos, que podem ter seus significados alterados ao longo do tempo, mas também nos mais recentes, tendo em vista a utilização de gírias, regionalismos e jargões profissionais específicos que podem comprometer sua interpretação. O autor lembra ainda da imprescindível atenção aos conceitos-chave, bem como a lógica interna do texto.

Conforme Cellard (2014), a aplicação dessas dimensões permite a elaboração de uma análise interpretativa coerente por tratar-se de uma abordagem que permanece dedutiva e indutiva, já que o pesquisador parte da questão inicial, porém pode modificar ou enriquecer o questionamento por meio das surpresas encontradas na análise preliminar, desconstruindo e reconstruindo os dados.

Desse modo, a escolha por este procedimento metodológico, partiu do pressuposto de que, a análise dos documentos elencados anteriormente ajudará na compreensão das informações, interpretações e concepções que envolveram a atuação do TCE-PR na fiscalização da “Meta 1” do PNE no que se refere a garantia do direito à Educação Infantil. Entendendo ainda, conforme Machado (2012, p. 28), “que a pesquisa documental pode oferecer a possibilidade de descrever detalhadamente um determinado tema sem que se tenha, necessariamente, uma hipótese inicial”.

De modo a contribuir e ainda ampliar a análise do objeto de estudo, outra técnica para coleta de dados utilizada foi a entrevista. Conforme Poupart (2014), a entrevista é um dos instrumentos mais empregados na pesquisa social, no entanto, seu uso está atrelado a uma constante ambiguidade, que se refere de um lado, a utilização da entrevista como porta de

acesso às realidades sociais e por outro, à discussão de que as “realidades sociais não se deixam facilmente apreender” (POUPART, 2014, p. 215). Nesse sentido, o autor alerta que “nenhuma forma de entrevista pode aprender a totalidade de uma experiência” (POUPART, 2014, p. 225), mas destaca o papel do pesquisador na sua realização, lembrando que o material produzido pela entrevista é uma construção, da qual participam o entrevistador e o entrevistado, e que desse modo, a “experiência dos atores é também considerada como largamente dependente da orientação dos pesquisadores, dos enfoques e dos processos de escrita empregados” (POUPART, 2014, p. 247).

As entrevistas realizadas nesta pesquisa se classificam como do tipo semiestruturada, já que, conforme Lüdke e André (1986, p. 34), ela se “desenrola a partir de um esquema, básico, porém não aplicado rigidamente, permitindo que o entrevistador faça as necessárias adaptações”. Num primeiro momento, foi realizado, no final do ano de 2018, entrevista com o servidor do TCE-PR responsável pelo Projeto Piloto de Fiscalização da “Meta 1” do PNE nos anos de 2015, 2016 e 2017, que objetivava complementar as informações não explicitadas na pesquisa documental, bem como caracterizar os envolvidos naquele processo, suas funções e percepções quanto a atuação do TCE-PR nessa fiscalização.

Na sequência, de forma mais precisa, no início do ano de 2019, também foram entrevistados representantes das Secretarias Municipais de Educação (SME) de dois dos municípios auditados, não escolhidos ao acaso, como propõe Deslauriers e Kérisit (2014), mas em função de características precisas e critérios relevantes para pesquisa, conforme os dados coletados na pesquisa documental e na entrevista com o servidor do TCE-PR, que serão apresentados no capítulo quatro deste trabalho, o qual trata das percepções dos municípios fiscalizados. Esta segunda entrevista buscou auxiliar na compreensão da atuação do TCE-PR na fiscalização da “Meta 1” do PNE a partir de outro ângulo, o dos municípios fiscalizados.

Os dados coletados na análise documental e nas entrevistas foram organizados em categorias, que se constituíram a partir da leitura e análise inicial dos dados aos objetivos da pesquisa, sendo elas: i) cumprimento da “Meta 1” do PNE; ii) planejamento e execução orçamentária; iii) planejamento e execução da política educacional e; iv) recomendações do TCE-PR.

Assim, tendo em vista o objetivo proposto, que versa sobre a compreensão da atuação do TCE-PR na fiscalização da “Meta 1” do PNE, esse trabalho se organizou em quatro capítulos. O primeiro se destina às discussões que envolvem a atuação do TC no âmbito da educação, e para isso, faz-se inicialmente um breve resgate histórico da criação e implantação desse órgão de controle no país, bem como no estado do Paraná, buscando compreender sua

estrutura organizacional, competências e funcionamento a partir da CF/1988, da Constituição Estadual (PARANÁ, 1989) e de documentos do próprio TCE-PR, como sua Lei Orgânica (PARANÁ, 2005) e Regimento Interno (PARANÁ, 2006). Na sequência, ainda no mesmo capítulo, busca-se analisar a atuação do TC na educação, por meio da aproximação com pesquisas já realizadas e elencadas na revisão bibliográfica desse trabalho sobre a fiscalização do TC no contexto da execução orçamentária e posteriormente das políticas educacionais.

O segundo capítulo, destina-se à necessária discussão acerca da trajetória de reconhecimento da Educação Infantil como direito social, bem como, o planejamento de políticas públicas para sua efetivação no contexto brasileiro e paranaense, com destaque para discussão que envolve o financiamento dessa etapa educacional. O terceiro capítulo se reserva às análises sobre a atuação do TCE-PR na fiscalização do PNE, iniciando com as orientações expressas pela Atricon aos TCs do país e posteriormente à fiscalização realizada pelo TCE-PR nos anos de 2015, 2016 e 2017, com destaque para a análise dos relatórios de auditoria, a entrevista realizada com o auditor e os achados e recomendações feitas pelo TCE-PR aos municípios a partir da realização da auditoria.

Por fim, o quarto e último capítulo, destina-se à análise dos limites e das possibilidades da atuação do TCE-PR, considerando a percepção dos municípios fiscalizados. Para tanto, são apresentados inicialmente, os critérios utilizados para seleção dos municípios participantes da entrevista, bem como, o contexto de atendimento da Educação Infantil em cada um, para então seguir com a análise dos relatos das entrevistas realizadas com os secretários municipais de educação de Bela Vista da Caroba e Braganey. Os dados foram organizados a partir das quatro categorias de análise elencadas anteriormente para essa pesquisa, assim, destaca-se como o TCE-PR realizou a fiscalização da “Meta 1” do PNE nos municípios, quais foram as recomendações feitas pelo órgão e a percepção dos administradores quanto a esses aspectos.

1 TRIBUNAL DE CONTAS: ÓRGÃO DE CONTROLE EXTERNO NA FISCALIZAÇÃO DOS RECURSOS E DAS POLÍTICAS EDUCACIONAIS

A consolidação do Estado moderno, entre outros aspectos, pressupõe o controle da administração pública. Nesse novo modelo de governo a soberania passa a ser representada pelas leis e pelo parlamento, o que caracteriza um Estado Constitucional, em que o Estado regula o público e o privado por meio de uma estrutura burocrática administrativa legitimada (POGGI, 1981). Assim, o Estado passa a controlar a si mesmo, o que Machado (2012, p. 43) entende como mecanismo de controle entre iguais, denominado de “freios e contrapesos” (*check and balance*), “isto é, o controle existente entre os poderes de Estado”. A análise da atuação do TC na fiscalização do cumprimento da “Meta 1” do PNE denota esta perspectiva, em que um órgão do Estado (TC) controla outros (municípios/Poder Executivo).

De acordo com Garcia (2017) o controle da administração pública é fundamental em uma democracia, no sentido de possibilitar a verificação e sanção de políticas e da conduta de agentes públicos. Carvalho (2006) elenca dois argumentos para justificar a discussão acerca do tema “controle”, o primeiro reporta ao combate à corrupção e às impropriedades existentes na administração pública e o segundo se refere à existência de elementos e dispositivos dentro do ciclo de gestão que permitam os ajustes necessários nas políticas públicas.

Nessa perspectiva, Davies (2006, p. 13) entende que no Brasil o avanço da democracia não depende “apenas da aprovação de leis progressistas, mas também e sobretudo da fiscalização do seu cumprimento e, especialmente, do controle sobre as diversas instâncias da burocracia encarregadas do seu cumprimento”, corroborando com a ideia de indispensabilidade do controle.

A CF/1988 estabelece em seu artigo 37, cinco princípios que devem ser obedecidos pela administração pública no âmbito de qualquer poder da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios: legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência. Conforme Garcia (2017), a inclusão desse último princípio ampliou a abrangência do controle, incluindo assim, a fiscalização de políticas públicas.

Para Rodrigues (2014), essa ampliação deve ser vista como um avanço, já que potencializa a atuação dos TCs, que passam apenas do controle da legalidade para um controle mais abrangente. Nesse sentido, o autor defende ainda que, a fiscalização de políticas públicas pelo TC pode contribuir para a consolidação de direitos fundamentais (RODRIGUES, 2014).

Observados tais princípios, a CF/1988 na seção que trata da fiscalização contábil, financeira e orçamentária da administração pública (seção IX) estabelece que, o controle externo, a cargo do Poder Legislativo, será exercido com o auxílio dos TCs (Art. 71), aos quais compete prioritariamente, o controle e a fiscalização dos recursos públicos por meio de apreciação, fiscalização, realização de inspeções e auditorias, bem como julgamento das ações dos três poderes em âmbitos municipal, estadual e federal, lembrando que, além dessas competências, cada Constituição Estadual também pode elencar funções adicionais ao órgão.

Desse modo, entende-se que para realização da análise da atuação do TCE-PR na fiscalização da “Meta 1” do PNE torna-se necessário compreender sua organização, bem como, sua institucionalização enquanto órgão de controle externo do Estado. Assim, este capítulo reserva-se às discussões relativas ao TC no país e, mais especificamente, no estado do Paraná, buscando ainda compreender sua atuação na área educacional, tendo em vista ser este um campo pouco explorado por pesquisadores da referida área.

1.1 INSTITUCIONALIZAÇÃO DO CONTROLE

Compreender a atuação do TC no contexto brasileiro requer a percepção deste enquanto órgão de controle estatal. A ideia de controle dos gastos públicos não é uma preocupação recente, Machado (2012) pontua que, o controle dos recursos é uma preocupação já manifesta por povos antigos, como os gregos e romanos, que chegaram a instituir mecanismos estruturados de controle, tornando-se referência para o modelo atual.

Ao analisar o conceito de controle, Machado (2012, p. 100, 101) destaca seu caráter procedimental, que requer “poder de fiscalização e, ao mesmo tempo, poder de corrigir atos e condutas, ambos esteados na observância dos mandamentos jurídicos”. Fernandes (2003), ao tratar do mesmo conceito entende, em síntese, que este se refere à limitação do poder.

De acordo com Carvalho (2006), o controle da administração pública pode ser classificado em vários tipos, a depender dos critérios de identificação utilizados. Com relação ao critério órgão que exerce o controle, o autor elenca o controle Administrativo, o Legislativo e o Judicial. Quanto ao momento, este pode se realizar como controle prévio, concomitante ou posterior, sendo os dois primeiros voltados preponderantemente para a prevenção e o último para correção ou confirmação do ato. Diretamente relacionado ao critério de classificação anterior, o controle pode ser de processos ou resultados. E por fim, conforme a possibilidade de controle em cada poder, este pode ser interno ou externo,

acrescentando-se ainda, como uma espécie de controle externo, o controle social (CARVALHO, 2006).

Na CF/1988 encontra-se referência a essa última classificação, o controle interno (Art. 31, 70, 74), o controle externo (Art. 31, 70, 71) e o controle social, sendo que, este último perpassa todo texto constitucional, tendo em vista a declaração expressa em seu 1º artigo, que reconhece o Brasil enquanto Estado Democrático de Direito, e por assim ser, tem como fundamento a soberania, a cidadania e a dignidade da pessoa humana, que corrobora com uma perspectiva de democracia participativa (CARVALHO, 2006).

O controle interno é instância obrigatória nos órgãos da administração pública (BRASIL, 1988, Art. 31, 70 a 74), tem papel central na prevenção de falhas dos atos administrativos, visando cumprir o princípio da legalidade (MACHADO, 2012). Antes previsto na Lei nº 4.320, de 1964 (Art. 75) e atualmente na Lei nº 101 de 2000 (Art. 54 e 59), conhecida como Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF). O controle interno tem como uma de suas finalidades apoiar o controle externo, inclusive dar ciência aos TCs das irregularidades ou ilegalidades encontradas no exercício da administração pública (BRASIL, 1988, Art. 78 §1º). Conforme a Lei Orgânica do TCE-PR (lei nº 113/2005, Art. 8º), a falta da instituição de um sistema de controle interno permite a emissão de parecer que recomende a desaprovação das contas do gestor público.

O controle social, de acordo com Carvalho (2006, p. 92), pode ser considerado como “a forma mais democrática de acompanhamento da administração pública”, realizado pela sociedade civil por meio de petição, ação popular, ação civil pública e representação, como é o caso dos Conselhos de Acompanhamento e Controle Social (CACS), entre eles o do Fundeb, de Alimentação Escolar e o Conselho Municipal de Educação. O TCE-PR prevê em sua Lei Orgânica a realização de treinamento e capacitação obrigatórios, destinados a consolidação desse tipo de controle (PARANÁ, 2005, Art. 104, §2º). A unidade responsável pelo controle social no TCE-PR é a ouvidoria, que tem por objetivo “receber manifestações sobre serviços prestados pelo Tribunal e por entidades públicas, de atos de agentes públicos jurisdicionados do Tribunal ou de serviços por eles prestados” (PARANÁ, 2006, Art. 22).

Apesar de sua relevância, o controle social, conforme Bassi e Camargo (2009), ainda é pouco realizado na sociedade brasileira, assim como na área da educação e no seu financiamento. Nesse sentido, Oliveira (1999) lembra da necessidade de organização da sociedade civil para fazer valer seus direitos, já que “não basta uma legislação de defesa dos Direitos do homem; temos de ter uma população disposta a defendê-la enquanto prática

social” (OLIVEIRA, 1999, p. 233). Assim, se denota a importância da difusão e consolidação desse tipo de controle na administração pública brasileira.

Por fim, o controle externo, a cargo do Poder Legislativo e exercido com auxílio dos TCs, é aquele que não integra a estrutura organizacional controlada (FERNANDES, 2003). Desse modo, o TC se constitui em órgão de controle externo e conforme Speck (2013) é central na fiscalização dos recursos públicos e no combate à corrupção, já que é a instituição de controle que se dedica exclusiva e integralmente à essa fiscalização no país.

No entanto, conforme pontua Machado (2012), o controle externo começa bem antes da atuação do TC, se inicia com a postura responsável do gestor e na atuação consolidada do sistema de controle interno. Desse modo, Carvalho (2006, p. 148) defende a integração desses sistemas de controle, já que na sua análise, estes “não possuem alicerces para funcionar satisfatoriamente de forma isolada”, sendo esta integração fundamental para o aperfeiçoamento e ampliação da fiscalização da gestão pública.

Ainda que, corroborando com essa perspectiva de integração dos sistemas de controle, destaca-se na sequência do trabalho aspectos relacionados, de modo mais específico, ao controle externo, já que este está diretamente relacionado ao objeto desta pesquisa. A primeira instituição oficial de controle externo surgiu na Espanha, no século XV, desde então, outros países passaram a criar seu modelo institucional para controlar as contas públicas. Importante destacar que existem distintos modelos e organizações desse órgão, a depender de cada país. Conforme explica Machado (2012), no modelo francês, por exemplo, o controle é feito *a posteriori*, ou seja, as contas são analisadas após a aplicação dos recursos; já no modelo italiano, o exame dos atos das despesas é realizado previamente.

No Brasil, o controle realizado pelos TCs segue o modelo *a posteriori*, conforme funções definidas constitucionalmente. Sua posição institucional gera muitos debates, com posicionamentos diversos quanto ao lugar ocupado pelo TC, se órgão auxiliar do Poder Legislativo ou uma corporação administrativa autônoma (MARANHÃO, 1990). Para Fernandes (2003), o TC ocupa um posto que permeia os três Poderes da República, sem sujeição a nenhum deles, conforme figura 1:

FIGURA 1 – POSIÇÃO INSTITUCIONAL DO TRIBUNAL DE CONTAS



FONTE: Elaborado com base em FERNANDES (2003)

Como será discutido na sequência, o TC auxilia o Poder Legislativo no exercício do controle externo, já que cabe a esse poder a atribuição de fiscalizar, mas também fiscaliza seus atos financeiros, assim como aos do Poder Executivo e Judiciário. Desse modo, Maranhão (1990, p. 102) conclui que, “são os Tribunais de Contas, assim, órgãos situados entre os Poderes e de cooperação funcional com eles, impondo-se, todavia, que mantenham independência como órgão”.

Sendo assim, entende-se como importante para essa pesquisa conhecer a organização e o funcionamento dessa instituição de acordo com a legislação brasileira, conforme será abordado no subtítulo que se segue.

1.2 O TRIBUNAL DE CONTAS NO BRASIL

No Brasil, o primeiro TC foi instituído em 1891, por meio da “Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil” (BRASIL, 1891, Art. 89) e permaneceu nas Constituições seguintes, tendo suas competências e abrangência do enfoque de fiscalização potencializados na Constituição de 1988 (RODRIGUES, 2014).

Conforme Rodrigues (2014), a Constituição Imperial de 1824 não previa a existência do TC, apenas de um Tribunal encarregado da Receita e Despesa da Fazenda Nacional, chamado de “Thesouro Nacional” [sic], sendo a Constituição de 1891 a primeira a prever a existência do TC, atribuindo-lhe a função de “liquidar as contas da receita e despesa e

verificar a sua legalidade, antes de serem prestadas ao Congresso” (BRASIL, 1891, Art. 89), além de incluir a nomeação dos membros pelo Presidente da República, com aprovação do senado. Desse modo, cabia ao TC de modo geral, apenas a verificação das contas públicas.

A próxima Constituição, de 1934, incluiu como atribuição do TC a elaboração de parecer prévio das contas do Presidente da República em 30 dias e a competência para acompanhar a execução orçamentária e julgar as contas dos responsáveis por bens e dinheiro público, essa Constituição também previa as mesmas garantias dos Ministros da Corte Suprema aos Ministros do TC, além das mesmas atribuições do Poder Judiciário quanto a organização de seu Regimento Interno e Secretaria (BRASIL, 1934, Arts. 99 e 100).

Na Constituição de 1937, incluiu-se a competência para acompanhar e julgar a legalidade dos contratos celebrados pela União, além da execução orçamentária e das contas dos responsáveis por bens e dinheiro público, excluindo a elaboração de parecer prévio das contas do Presidente da República. Previa também as mesmas garantias dos Ministros do Supremo Tribunal Federal (STF) aos Ministros do TC (BRASIL, 1937, Art. 114).

A Constituição de 1946 foi a primeira a estabelecer que a administração financeira fosse executada pelo Congresso Nacional, com o auxílio do TC (BRASIL, 1946, Art. 22), é nela também que o TC recebe a atribuição de fiscalizar e tem sua jurisdição estendida para todo território nacional (BRASIL, 1946, Art. 76). Desse modo, essa constituição elenca como competências do TC: o acompanhamento e a fiscalização da execução do orçamento; o julgamento dos responsáveis por dinheiros e bens públicos, incluindo os administradores das entidades autárquicas; e o julgamento da legalidade dos contratos, aposentadorias, reformas e pensões (BRASIL, 1946, Art. 77). Por fim, retorna a atribuir ao TC a elaboração de parecer prévio das contas do Presidente da República, agora no prazo de 60 dias e estabelece os mesmos direitos, garantias, prerrogativas e vencimentos dos Juízes do Tribunal Federal de Recursos aos Ministros do TC (BRASIL, 1946, Art. 76, § 1º).

Durante o governo militar, a Constituição de 1967 manteve a previsão dada na Constituição anterior (1946) acerca do TC, incluindo funções de auditoria financeira e orçamentária sobre as contas das unidades administrativas dos três Poderes da União, além do julgamento das contas dos administradores e responsáveis por bens e valores públicos (BRASIL, 1967, Art. 71), o que implicou numa mudança significativa, já que o modelo de controle prévio, até então adotado, foi substituído pelo sistema de auditoria (RODRIGUES, 2014). Essa Constituição também passou a exigir critérios na escolha dos Ministros do TC, entre eles, ser brasileiro, maior de 35 anos de idade, de idoneidade moral e notórios conhecimentos jurídicos, econômicos, financeiros ou de administração pública, permanecendo

com as mesmas garantias, prerrogativas, vencimentos e impedimentos dos Ministros do Tribunal Federal de Recursos (BRASIL, 1967, Art. 73, §3º).

Por fim, a atual Constituição Brasileira, promulgada no ano de 1988, foi a que mais ampliou o número de dispositivos acerca do TC, incluindo no artigo 70 e 71 competências que não estavam previstas nas Constituições anteriores (RODRIGUES, 2014). Assim, conforme o artigo 71, compete ao TCU:

- I - apreciar as contas prestadas anualmente pelo Presidente da República, mediante parecer prévio que deverá ser elaborado em sessenta dias a contar de seu recebimento;
- II - julgar as contas dos administradores e demais responsáveis por dinheiros, bens e valores públicos da administração direta e indireta, incluídas as fundações e sociedades instituídas e mantidas pelo Poder Público federal, e as contas daqueles que derem causa a perda, extravio ou outra irregularidade de que resulte prejuízo ao erário público;
- III - apreciar, para fins de registro, a legalidade dos atos de admissão de pessoal, a qualquer título, na administração direta e indireta, incluídas as fundações instituídas e mantidas pelo Poder Público, excetuadas as nomeações para cargo de provimento em comissão, bem como a das concessões de aposentadorias, reformas e pensões, ressalvadas as melhorias posteriores que não alterem o fundamento legal do ato concessório;
- IV - realizar, por iniciativa própria, da Câmara dos Deputados, do Senado Federal, de Comissão técnica ou de inquérito, inspeções e auditorias de natureza contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial, nas unidades administrativas dos Poderes Legislativo, Executivo e Judiciário, e demais entidades referidas no inciso II;
- V - fiscalizar as contas nacionais das empresas supranacionais de cujo capital social a União participe, de forma direta ou indireta, nos termos do tratado constitutivo;
- VI - fiscalizar a aplicação de quaisquer recursos repassados pela União mediante convênio, acordo, ajuste ou outros instrumentos congêneres, a Estado, ao Distrito Federal ou a Município;
- VII - prestar as informações solicitadas pelo Congresso Nacional, por qualquer de suas Casas, ou por qualquer das respectivas Comissões, sobre a fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial e sobre resultados de auditorias e inspeções realizadas;
- VIII - aplicar aos responsáveis, em caso de ilegalidade de despesa ou irregularidade de contas, as sanções previstas em lei, que estabelecerá, entre outras cominações, multa proporcional ao dano causado ao erário;
- IX - assinar prazo para que o órgão ou entidade adote as providências necessárias ao exato cumprimento da lei, se verificada ilegalidade;
- X - sustar, se não atendido, a execução do ato impugnado, comunicando a decisão à Câmara dos Deputados e ao Senado Federal;
- XI - representar ao Poder competente sobre irregularidades ou abusos apurados (BRASIL, 1988, Art. 71).

Desse modo, o texto constitucional de 1988, prevê um extenso rol de competências próprias ao TCU, referindo-se, inclusive, a realização de fiscalizações por meio de inspeções e auditorias contábeis, financeiras, orçamentárias, operacional e patrimonial no âmbito dos três poderes: Legislativo, Executivo e Judiciário (BRASIL, 1988, Art. 71, inc. IV). Nas auditorias de natureza operacional, por exemplo, que não tem foco apenas na legalidade, a

finalidade é uma atuação pedagógica, sem priorização das sanções, mas da implementação de recomendações (RODRIGUES, 2014). Nesse sentido, Garcia (2017) também destaca a importância da realização de auditorias operacionais pelo TC, já que estas não se restringem a análise da aplicação dos recursos, mas no controle e avaliação permanente de instituições governamentais.

Importante pontuar que, conforme o artigo 75 (BRASIL, 1988), as normas estabelecidas na seção IX, que se referem ao TCU, aplicam-se também aos Tribunais de Contas dos Estados, Distrito Federal, bem como Tribunais e Conselhos de Contas dos Municípios quanto à organização, composição e fiscalização.

Assim, a CF/1988 mantém o controle externo a cargo do Congresso Nacional com o auxílio do TCU, mas amplia seu enfoque de fiscalização, por meio da realização de auditorias, para contábil, financeiro, orçamentário, operacional e patrimonial quanto à legalidade, legitimidade, economicidade, aplicação das subvenções e renúncia de receitas (BRASIL, 1988, Art. 70), tendo em vista que, a Constituição anterior referia-se apenas à fiscalização financeira e orçamentária (BRASIL, 1967, Art. 71), a nova Constituição permite ao TC ir além da fiscalização considerada formalista, financeira e contábil (SPECK, 2013).

Há também uma ampliação no que diz respeito a quem deve prestar contas, já que a CF/1988 prevê que, além de administradores e responsáveis por bens e valores públicos, como determinava a Constituição anterior (BRASIL, 1967, Art. 71), “qualquer pessoa física ou jurídica, pública ou privada, que utilize, arrecade, guarde, gerencie ou administre dinheiros, bens e valores públicos ou pelos quais a União responda, ou que, em nome desta, assuma obrigações de natureza pecuniária” deverá prestar contas ao TC (BRASIL, 1988, Art. 70, parag. único). Inclui também que, qualquer cidadão, partido político, associação ou sindicato pode denunciar irregularidades ou ilegalidades ao TC (BRASIL, 1988, Art. 74, §2º), tendo em vista que anteriormente dependia de provocação do Poder Legislativo. Desse modo, se evidencia mais uma vez a necessária articulação entre o controle externo e o controle social para efetivação do controle da administração pública.

Outro aspecto que merece destaque refere-se à provisão do cargo de Ministro do TCU. Além dos requisitos já previstos na Constituição de 1967, outros foram incluídos como, idade máxima de 65 anos, idoneidade moral e reputação ilibada, notório conhecimento jurídicos, contábil, econômico e financeiro ou de administração pública e dez anos de exercício de função ou de efetiva atividade profissional que exija tais conhecimentos. Quanto à escolha

dos Ministros³ que, até então era de exclusividade do chefe do executivo, a CF/1988 prevê que apenas um terço (três) seja escolhido por este com aprovação do Senado Federal, e os outros dois terços (seis) sejam de responsabilidade do Congresso Nacional. Desse um terço de escolha do executivo, duas indicações, devem ser feitas dentre auditores e membros do Ministério Público junto ao TC, indicados em lista tríplice, segundo critérios de antiguidade e merecimento, fazendo com que reste apenas uma vaga para livre escolha do chefe do executivo (BRASIL, 1988, Art. 73, §2º). Conforme pontua Rodrigues (2014), essa modificação assegurou ao menos dois integrantes técnicos à formação do grupo de Ministros do TC, corroborando para uma atuação voltada para análises mais técnicas do que políticas.

Desse modo, na análise de Rodrigues (2014), as constituições brasileiras atribuíram cada vez maior importância ao papel do TC, ampliando o *status* conferido aos seus membros, à sua estrutura organizacional e ao maior detalhamento de suas atribuições, sendo a CF/1988 o ápice dessa ampliação. Carvalho (2006) também corrobora com tal perspectiva, afirmando que as mudanças ocorridas com a CF/1988 foram as mais significativas na trajetória histórica dos TCs, já que nesta, o controle abrange todos os atos da administração, tornando-se universal, além de incluir o controle social e a avaliação do cumprimento das metas do governo.

Rodrigues (2014) ainda destaca o contorno prioritariamente constitucional dado às Cortes de Contas, fazendo com que suas definições fossem expressas quase que exaustivamente no próprio texto da Constituição. Contudo, autores como Machado (2012) e Davies (2003b) alertam para questões que evidenciam a não uniformização dos TCs em âmbito nacional, mesmo diante das normas constitucionais. Para Machado (2012), essa diferenciação se deve à sua própria instituição, às normas específicas de cada órgão, bem como, aquelas expressas nas Constituições estaduais - no que se refere às competências adicionais às da CF/1988, e ainda, ao seu próprio planejamento. No relato de sua pesquisa, Davies (2003b) destaca a existência de interpretações diferentes e, por vezes, divergentes entre os TCs, assim como entre os técnicos e instâncias de um mesmo TC (DAVIES, 2013a).

Desse modo, no que se refere às competências atribuídas ao TC pela CF/1988 (BRASIL, 1988, Art. 71), é possível observar que, fiscalizar políticas públicas não está inserida nesse rol, ainda que autores como Garcia (2017) e Rodrigues (2014) entendam que o controle da eficiência da administração pública, que é um dos princípios estabelecidos constitucionalmente, ampliou o controle exercido pelo TC, incluindo a fiscalização de

³ No âmbito do governo federal (TCU) a denominação do cargo é Ministro; nos demais TCs (estaduais e municipais) a denominação utilizada para o mesmo cargo é Conselheiro.

políticas. No entanto, cabe destacar que a CF/1988 não estabelece claramente tal competência, vinculando diretamente ao TC o controle fiscal e orçamentário.

Como já exposto na introdução, existem quatro exemplos de TCs no Brasil (FIGURA 2), o Tribunal de Contas da União; os Tribunais de Contas dos Estados, que são aqueles que se ocupam das contas do governo estadual e de seus municípios; os Tribunais de Contas dos Municípios do Estado, que atuam somente junto aos municípios daquele determinado estado, deixando de fora o governo estadual; e os Tribunais de Contas Municipais, que operam somente no município ao qual pertencem, diferente do modelo anterior, que atua junto a todos os municípios. Este último modelo foi vetado pela CF/1988 (Art. 31§ 4º).

FIGURA 2 – TRIBUNAIS DE CONTAS NO BRASIL



FONTE: A autora (2019).

Como pode ser observado na figura 2 e no quadro 1, atualmente, o país conta com 27 Tribunais de Contas Estaduais, incluindo o do Distrito Federal; três Tribunais de Contas dos Municípios do Estado, na Bahia, em Goiás e no Pará, sendo que estes atuam junto a todos os municípios dos referidos estados; e ainda, dois Tribunais de Contas Municipais, no Rio de Janeiro e em São Paulo, que se dedicam apenas às duas capitais. Nesses três estados que

contam com os Tribunais de Contas dos Municípios do Estado, também estão presentes o Tribunal de Contas do Estado, e por assim ser, um atua junto aos governos municipais e o outro no âmbito da administração estadual.

QUADRO 1 – TRIBUNAIS DE CONTAS DO PAÍS POR DATA DE CRIAÇÃO

INSTITUIÇÃO	CRIAÇÃO	DATA
Tribunal de Contas da União	Decreto nº 966	07/11/1890
Tribunal de Contas do Estado do Piauí	Constituição Estadual	27/05/1891
Tribunal de Contas do Estado da Bahia	Lei nº 1.120	21/08/1915
Tribunal de Contas do Estado de São Paulo	Decreto-Lei nº 16.690	09/07/1921
Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais	Constituição Estadual	1935
Tribunal de Contas do Estado do Rio Grande do Sul	Decreto nº 5.975	26/06/1935
Tribunal de Contas do Estado do Ceará	Decreto nº 124	20/09/1935
Tribunal de Contas do Estado do Maranhão	Decreto-Lei nº 134	30/12/1946
Tribunal de Contas do Estado de Goiás	Constituição Estadual	1947
Tribunal de Contas do Estado do Paraná	Decreto-Lei nº 627	02/06/1947
Tribunal de Contas do Estado do Pará	-	08/06/1947
Tribunal de Contas do Estado de Alagoas	Lei Estadual nº 1.365	29/11/1947
Tribunal de Contas do Estado do Amazonas	Lei nº 747	14/10/1950
Tribunal de Contas do Estado do Mato Grosso	Lei Constitucional nº 2	31/10/1953
Tribunal de Contas do Estado do Espírito Santo	Lei nº 1.287	24/09/1957
Tribunal de Contas do Distrito Federal	Lei nº 3.751	13/04/1960
Tribunal de Contas do Estado do Rio Grande do Norte	-	12/01/1961
Tribunal de Contas do Estado de Pernambuco	Lei Estadual nº 6078	12/12/1967
Tribunal de Contas do Município de São Paulo	Lei nº 7.213	20/11/1968
Tribunal de Contas do Estado de Sergipe	Decreto-Lei nº 272	30/03/1970
Tribunal de Contas do Estado da Paraíba	Lei nº 3.627	31/08/1970
Tribunal de Contas dos Municípios do Estado da Bahia	Lei nº 2.838	17/09/1970
Tribunal de Contas do Estado do Rio de Janeiro	Decreto-Lei nº 4	15/03/1975
Tribunal de Contas dos Municípios do Estado de Goiás	Lei nº 8.338	19/11/1977
Tribunal de Contas do Estado do Mato Grosso do Sul	Lei nº 01/79	28/03/1980
Tribunal de Contas dos Municípios do Pará	Emenda Constitucional nº 13	16/10/1980
Tribunal de Contas do Município do Rio de Janeiro	Lei nº 183	23/10/1980
Tribunal de Contas do Estado de Rondônia	Decreto-Lei nº 47	31/01/1983
Tribunal de Contas do Estado do Acre	Emenda Constitucional nº 17	15/09/1987
Tribunal de Contas do Estado de Tocantins	Lei nº 001	23/01/1989
Tribunal de Contas do Estado do Amapá	Decreto nº 003	06/02/1991
Tribunal de Contas do Estado de Roraima	-	31/05/1991
Tribunal de Contas do Estado de Santa Catarina	Lei nº 1.366	04/11/1995

FONTE: Adaptado de FERNANDES (2003).

LEGENDA: Amarelo: TCU; Azul: Tribunal de Contas do Estado; Verde: Tribunal de Contas dos Municípios; Vermelho: Tribunal de Contas Municipal

Destaca-se, a partir da análise desse quadro, a recente criação da maioria dos TCs no país, já que dos 33 (incluindo o TCU), 22 foram criados depois da década de 1950, ou seja, ainda não completaram 70 anos de funcionamento, sendo que quatro deles datam de 1989 em diante, posterior à promulgação da CF/1988. Ainda que considerada sua jovialidade no país, o TC tem se preocupado com a manutenção da instituição dentro da estrutura do Estado, como poderá ser observado na fala do auditor do TCE-PR entrevistado para essa pesquisa.

Entre as frequentes críticas reservadas ao TC estão aquelas que tratam da escolha e atuação dos Ministros (TCU) e Conselheiros (TCs estaduais e municipais). Conforme apresentado anteriormente, estes devem atender a uma pré-qualificação definida constitucionalmente e ocupam o cargo de forma vitalícia. De acordo com Garcia (2017, p. 31) esses cargos são “invariavelmente ocupados por ex-políticos ou funcionários de confiança daqueles que os indicaram, e, por serem os responsáveis pela avaliação das contas dos gestores, são bastante sensíveis à influência política”. Nesse sentido, Speck (2013) entende ser esta uma crítica frequente ao TC por duas razões, a primeira se refere ao enviesamento político na tomada de decisões e a segunda à utilização das instituições para clientelismo político. No entanto, Speck (2013) e Garcia (2017) também pontuam que os critérios de seleção, como a garantia de vitaliciedade, inamovibilidade e a estrutura colegiada buscam neutralizar tal influência política, se constituindo em um contrapeso para a politização dos TCs.

Nesse sentido, Machado (2012) acrescenta que, os TCs existentes no Brasil são órgãos independentes dos poderes, ainda que auxiliem o Legislativo na fiscalização dos recursos públicos, não o compõem, como expresso na própria CF/1988, quando define que o Poder Legislativo é composto, no âmbito federal, apenas da Câmara dos Deputados e do Senado Federal (BRASIL, 1988, Art. 44), e pelas Assembleias Legislativas e Câmaras de Vereadores nos governos estaduais e municipais respectivamente. Nesse sentido, a Lei Orgânica do TCE-PR (Lei nº 113/2005) também declara sua autonomia funcional, administrativa e financeira (Art. 2º), ainda que, de acordo com incisos do mesmo artigo, caiba ao Poder Legislativo decisões importantes acerca da organização e funcionalidade do órgão, como a aprovação de sua proposta orçamentária e a criação, transformação ou extinção de cargos e funções do quadro de pessoal, bem como os seus vencimentos (PARANÁ, 2005).

Desse modo, tal contexto permite problematizar o quão independente são os TCs, já que aspectos centrais de seu funcionamento são decididos pelo Poder Legislativo, como destacado no parágrafo anterior; além da participação direta e indireta deste poder na escolha dos Ministros em âmbito federal e dos Conselheiros no contexto estadual e municipal, tendo em vista que, além da aprovação da escolha feita pelo executivo, Poder Legislativo também é responsável por escolher outros seis nomes para assumir o cargo. Assim, percebe-se que apesar da declarada independência, o Poder Legislativo pode vir a exercer influência na funcionalidade do órgão e possivelmente em suas decisões, como apregoam as críticas apontadas por Speck (2013).

Além dos Ministros - no caso do TCU, e dos Conselheiros – nos Tribunais estaduais e municipais, o TC é formado por outros profissionais, o corpo técnico concursado. No que diz respeito à formação desses servidores, a grande maioria vem da área de direito, administração e contabilidade, apesar do TC atuar na fiscalização de diferentes áreas do poder público, como saúde, educação, infraestrutura, meio ambiente, entre outras. Essa composição se pauta em grande medida na função de fiscalização das contas no que diz respeito aos aspectos contábeis, financeiros e orçamentários, no entanto, como será discutido nesse trabalho, o TC também tem atuado na fiscalização de políticas públicas diversas por meio de auditorias, de modo específico as denominadas de auditorias operacionais, observando além da execução financeira a eficiência e eficácia do gasto público. Nesse sentido, Machado (2012) defende a necessidade da inclusão de profissionais também da área educacional no corpo técnico, tendo em vista o montante de recursos destinados à educação, no sentido de que, esses profissionais poderiam contribuir para melhor identificação e avaliação das necessidades do campo.

Na atividade de controle das contas públicas, o corpo técnico é responsável pela realização da primeira análise e emissão de parecer que pode ser favorável ou desfavorável à aprovação, parecer este que, segue para o julgamento em instância superior (GARCIA, 2017). A aprovação ou não das contas do executivo, faz parte das funções do Legislativo, que pode ou não ser aceito pela maioria dos legisladores a partir da análise do parecer elaborado pelo TC.

Conforme a Lei Orgânica do TCE-PR (PARANÁ, 2005, Art. 16) e seu Regimento Interno (PARANÁ, 2005, Art. 217-A), o parecer prévio deve ser conclusivo quanto à situação das contas, indicando se estão regulares, regulares com ressalva ou irregulares; essas últimas quando forem comprovadas omissão no dever de prestar contas; infração à norma legal ou regulamentar; desfalque ou desvio de dinheiro, bens ou valores públicos; desvio de finalidade; danos ao erário; e por fim, nos casos de reincidência no descumprimento de determinações anteriores.

Quanto à atividade de fiscalização dos recursos públicos, Speck (2013) entende que esta resulta em duas questões, na responsabilização dos agentes públicos pela realização de irregularidades e na emissão de recomendações como medida preventiva. Nesse sentido, o autor elenca cinco etapas na fiscalização dos recursos públicos pelo TC: a) identificação de irregularidades; b) verificação e investigação; c) decisão sobre a responsabilidade de agentes públicos por irregularidades; d) medidas de prevenção contra futuros desperdícios e recomendações; e) implementação das decisões (SPECK, 2013).

Ainda sobre as atividades de controle e fiscalização das contas e recursos públicos, Carvalho (2006) entende que o TC possui poderes limitados no combate à corrupção e às práticas nocivas na administração pública, já que apenas detecta os danos causados e emite parecer prévio, que pode ou não ser aprovado pelo Poder Legislativo. Este parecer também é encaminhado ao Ministério Público e ao Tribunal de Justiça, mas conforme o autor, o ritmo dos processos nestas instâncias é muito lento.

Entre às sanções aplicadas pelo órgão quando as contas não são aprovadas definitivamente ou quando agentes públicos são responsabilizados por irregularidades, estão a inabilitação para cargos comissionados ou de confiança, indeferimento de candidaturas por meio do encaminhamento à justiça eleitoral de lista com administradores envolvidos em irregularidades e declaração de inidoneidade de empresas para contratação pública (SPECK, 2013).

Sobre a efetivação das sanções e especialmente a devolução de recursos utilizados indevidamente, Machado (2012) destaca a dificuldade de acompanhamento do seu cumprimento, revelando fragilidades na fiscalização dos recursos públicos no país. Conforme a autora, não há por parte do TC acompanhamento do pagamento das multas e débitos, que ficam a cargo do Tesouro do Estado ou Municípios. No entanto, a Lei Orgânica do TCE-PR prevê que o controle do cumprimento das decisões e de suas execuções no que se refere às multas, cabem ao TC (PARANÁ, 2005, Art. 90, §5º).

1.3 O TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ (TCE-PR)

O TCE-PR, localizado no município de Curitiba, capital paranaense, tem jurisdição sobre todo território do estado, foi criado em 1947 pelo Decreto-Lei nº 627, é um órgão constitucional de controle externo (PARANÁ, 2006, Art. 1º). Assim como a CF/1988, a Constituição do Estado do Paraná (1989) também expressa o papel do TCE-PR (Art. 75), que atua na fiscalização da administração pública estadual e dos seus 399 municípios. De acordo com Pereira (2017) o TCE-PR fiscaliza mais de 2 mil entes públicos e privados, entre eles as contas do Governador e dos chefes da Assembleia Legislativa, Tribunal de Justiça, Ministério Público, Controladoria Geral, Defensoria Pública, o próprio TC, prefeitos e presidentes das câmaras municipais, empresas estatais e mistas, secretarias estaduais e municipais, porto, autarquias, universidades estaduais, fundos, fundações e entidades do terceiro setor (PEREIRA, 2017).

A configuração do TCE-PR está prevista na CF/1988, na Constituição do Estado (PARANÁ, 1989), em sua Lei Orgânica (Lei complementar nº 113 de 15/12/2005) e Regimento Interno (Resolução nº 1 de 24/01/2006), que definem suas competências, funcionamento e constituição. Conforme artigo 147 do Regimento Interno (2006), os serviços de natureza técnica e administrativa do TCE-PR são executados por 34 unidades. Integram o órgão, o Tribunal Pleno, as Câmaras, a Presidência, a Vice-Presidência, a Corregedoria-Geral, os Conselheiros, os Auditores, o Ministério Público junto ao TC e o Corpo Instrutivo (PARANÁ, 2005, Art. 112), sendo os cinco primeiros considerados como de caráter deliberativo, conforme esquema apresentado na próxima página (FIGURA 3).

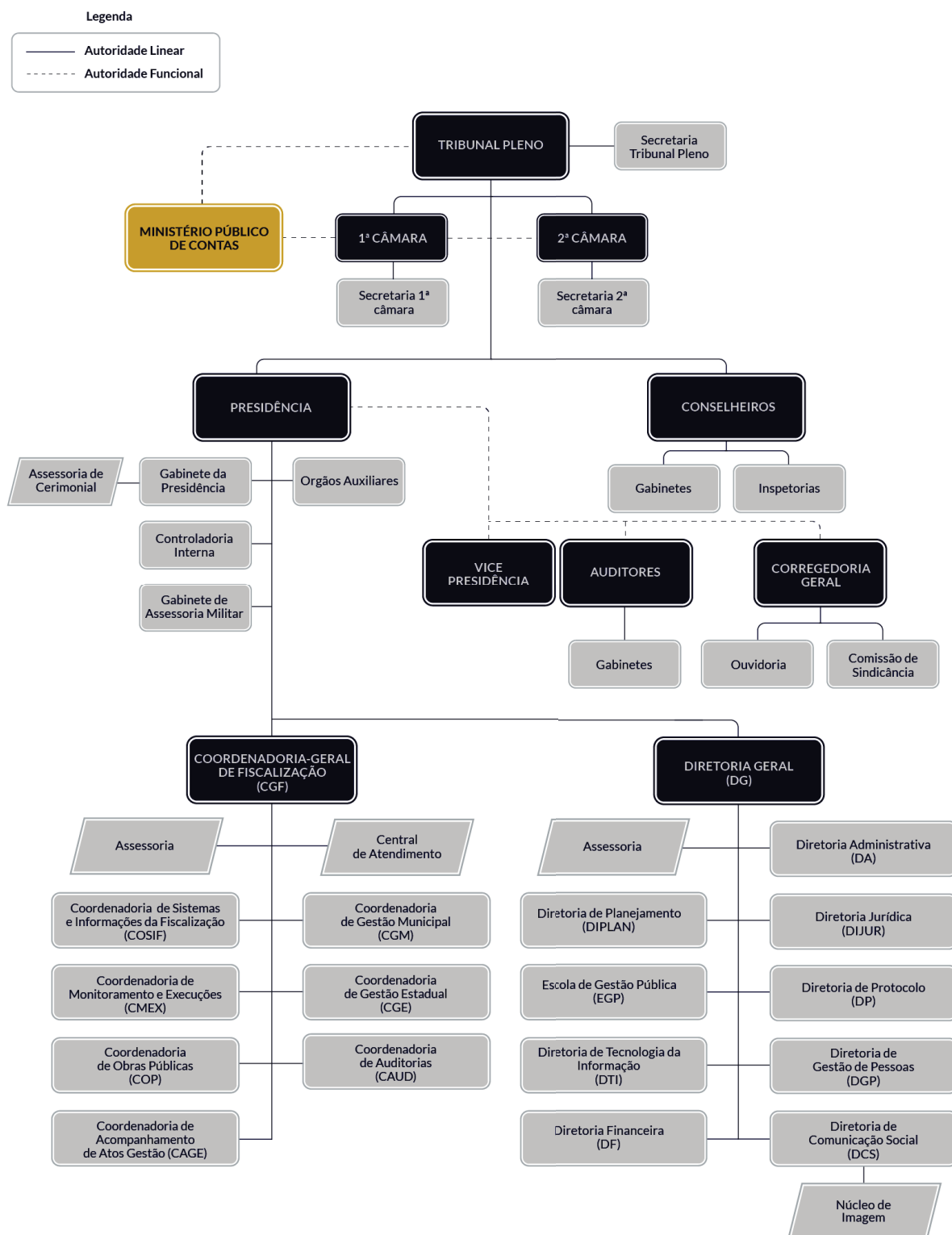
O TCE-PR é composto por pouco mais de 600 servidores, entre eles sete conselheiros, 11 procuradores do Ministério Público junto ao TC; auditores; e funcionários técnicos. Os conselheiros ocupam cargo vitalício e integram o Tribunal Pleno, como visto anteriormente, também devem satisfazer a requisitos constitucionais (PARANÁ, 1989, Art. 77).

Dos sete conselheiros, quatro são escolhidos pela Assembleia Legislativa do Estado do Paraná (ALEP) e três pelo chefe do governo estadual, sendo uma vaga de escolha livre e as outras duas a partir de lista tríplice do Ministério Público e de auditores do próprio TCE-PR (PEREIRA, 2017). Os conselheiros têm as mesmas garantias, direitos, prerrogativas, impedimentos, vencimentos e vantagens dos Desembargadores do Tribunal de Justiça do estado do Paraná (PARANÁ, 2006, Art. 30).

Os procuradores do Ministério Público junto ao Tribunal de Contas atuam enquanto guardas da lei e fiscais de sua execução (PARANÁ, 2006, Art. 66). Estes devem comparecer a todas as sessões do Tribunal e se manifestar quanto aos processos, além de outras atribuições elencadas no Regimento Interno (PARANÁ, 2006) e na Lei Orgânica do TCE-PR (PARANÁ, 2005). Ingressam no cargo por meio da aprovação em concurso público de provas e títulos, sendo o procurador Geral chefe no Ministério Público junto ao TC, escolhido pelo Governador do estado a partir de lista tríplice para mandato de dois anos, sendo permitida recondução pelo mesmo processo (PARANÁ, 2005, Art. 148).

Os auditores, também são nomeados após aprovação em concurso público, sendo delegado a estes a substituição de conselheiros durante férias, licenças, afastamentos legais e quando convocados pelo presidente (PARANÁ, 2006, Art. 50-A). O corpo instrutivo do TCE-PR é formado pelo conjunto de servidores integrantes do quadro de pessoal, que ingressam por meio de concurso público, aos quais competem “o exercício das atividades operacionais, dos serviços auxiliares e administrativos, necessários ao desempenho da função institucional do Tribunal de Contas” (PARANÁ, 2006, Art. 97).

FIGURA 3 – ESTRUTURA ORGANIZACIONAL DO TCE-PR

FONTE: TCE-PR (s.d.)⁴⁴ Disponível em: <<https://www1.tce.pr.gov.br/conteudo/organograma/6/area/45>>. Acesso em: 21 mar. 2019.

No que diz respeito a realização de fiscalizações, o Regimento Interno do TCE-PR (2006) determina a necessidade de sua previsão no Plano Anual de Fiscalização (PAF) do órgão, que deve estar em consonância com o Plano Estratégico, este último de duração quinquenal. O primeiro Plano Estratégico elaborado pelo TCE-PR foi o de vigência 2012-2016, seguido pelo de 2017-2021, assim, a atuação do TCE-PR na fiscalização da “Meta 1” do PNE (2015, 2016 e 2017) perpassa os dois Planos Estratégicos (2012-2016 e 2017-2021). Evidencia-se também o caráter recente dessa prática, pois considerando a data de criação do TCE-PR (1947), o Plano Estratégico poderia estar em sua 14ª edição, bastante distante das duas edições aprovadas até então.

O PAF é elaborado anualmente pela Coordenadoria-Geral do TCE-PR, encaminhado pelo Presidente e aprovado pelo Tribunal Pleno, tendo como referência o plano Estratégico vigente (PARANÁ, 2006, Art. 260). Nele devem estar previstas as auditorias de cunho operacional, inspeções e monitoramentos que serão realizados pelo TCE-PR naquele ano. Desse modo, configura-se como importante documento no planejamento das ações do tribunal, revelando suas prioridades e intencionalidades para o ano de sua vigência. Assim, entende-se que a definição dos temas ou áreas de fiscalização são estabelecidas na elaboração deste documento, portanto subjetivas aos seus autores e ao Tribunal Pleno que decide por sua aprovação.

De acordo com a Lei Orgânica do TCE-PR (2005), cabe ao órgão acompanhar a execução contábil, financeira, orçamentária, operacional, patrimonial e de metas das unidades administrativas dos Poderes Públicos estadual, municipal e dos responsáveis sujeitos à sua jurisdição, por meio de inspeções e auditorias. Os atos do poder público devem ser verificados quanto a sua legitimidade e economicidade, levando em consideração os princípios de legalidade, moralidade, publicidade, eficiência, razoabilidade, proporcionalidade e impessoalidade (PARANÁ, 2005, Art. 9).

Este se configura em um rol extenso de aspectos aos quais o TCE-PR deve se atentar em suas fiscalizações, maior, inclusive, que aquele delimitado na CF/1988, já que a Lei Orgânica do TCE-PR (2005) inclui ainda o acompanhamento de metas das unidades, o que pode legitimar a fiscalização das metas do PNE realizada pelo órgão.

Outro aspecto relevante nessa legislação é previsão de que as administrações públicas não podem sonegar nenhum processo, documentação ou informação às inspeções e auditorias do TCE-PR, sob pena de responsabilização, inclusive com a aplicação de multa (PARANÁ, 2005, Art. 9º, §2º e Art. 87), assim, os administradores são obrigados a fornecer a documentação solicitada pelo TCE-PR nas auditorias.

A Lei Orgânica prevê ainda a possibilidade de firmamento de Termo de Ajustamento de Gestão (TAG) entre o TCE-PR e os administradores estaduais e municipais para “adequar os atos e procedimentos dos órgãos ou entidades sujeitos ao seu controle”, sendo que seu cumprimento permite o afastamento da aplicação de penalidades ou sanções (PARANÁ, 2005, Art. 9º, §5º). Este mecanismo foi incluído recentemente à Lei Orgânica do TCE-PR, pela Lei Complementar nº 194/2016, com inspirações no Termo de Ajustamento de Conduta (TAC) utilizado pelo Ministério Público. O TAG “trata da solução consensual diante de infração ou possível infração à norma, em substituição à determinação unilateral de correção e fixação de prazo para tal cumprimento, sob pena de sanção” (ATRICON; IRB, 2016a, p. 161).

Entre os processos administrativos formalizados pelo TCE-PR, no exercício do controle interno e externo elencados em sua Lei Orgânica (PARANÁ, 2005), estão a prestação e a tomada de contas, a fiscalização de atos e contratos, impugnações, consulta, uniformização de jurisprudência, incidente de inconstitucionalidade, homologação de Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços (ICMS), sindicância e processo administrativo disciplinar, relatórios de auditoria, inspeção e adiantamento (PARANÁ, 2005, Art. 11, incisos I ao XXI).

Conforme artigo 85 da Lei Orgânica (PARANÁ, 2005), o TCE-PR pode aplicar sanções e medidas como multas, restituição de valores, impedimento para obtenção de certidão liberatória⁵, inabilitação para o exercício de cargo em comissão, proibição de contratação com o Poder Público estadual ou municipal e a sustação de ato impugnado quando constatar irregularidades em processos administrativos de sua competência. A mesma lei ainda prevê o envio de lista contendo os nomes dos responsáveis de contas julgadas como irregulares pelo TCE-PR ao Tribunal Regional Eleitoral para que sejam declarados como inelegíveis (PARANÁ, 2005, Art. 170).

O TCE-PR pode ainda, realizar fiscalização por iniciativa própria nos órgãos de sua jurisdição “com vistas a verificar a legalidade, a economicidade, a legitimidade, a eficiência, a eficácia, a proteção ambiental, a responsabilidade social e a efetividade de atos, contratos e fatos administrativos” (PARANÁ, 2006, Art. 252). Por meio de sua diretoria-geral também tem autonomia para “elaborar e implementar acordos de cooperação técnica ou instrumentos congêneres a serem firmados pelo Tribunal de Contas com outros órgãos e entidades e

⁵“Documento que comprova a inexistência de pendências junto ao Tribunal de Contas do Estado do Paraná - TCE. Sua apresentação é exigida pelos órgãos repassadores de recursos para fins de liberação das transferências voluntárias e demais repasses de recursos” (Disponível em: <<https://www1.tce.pr.gov.br/conteudo/certidao-liberatoria/117/area/54>>. Acesso em 30 mar. 2018).

acompanhar sua execução, no âmbito de sua competência” (PARANÁ, 2006, Art. 150, inciso XIX).

Como já indicado, um dos instrumentos de fiscalização utilizados pelo TCE-PR é a auditoria, que consiste em “exame objetivo e sistemático das operações financeiras, administrativas e operacionais, efetuado concomitantemente ou posteriormente à sua execução com a finalidade de verificar, avaliar e elaborar um relatório que contenha comentários, conclusões, recomendações e a correspondente opinião” (PARANÁ, 2006, Art. 253).

A auditoria de cunho operacional, é realizada anualmente por equipe técnica, conforme previsto no PAF, sendo este o instrumento utilizado pelo TCE-PR na fiscalização do cumprimento da “Meta 1” do PNE. Trata-se de um tipo de auditoria que, “objetiva examinar a economicidade, eficiência, eficácia e efetividade de organizações, programas e atividades governamentais, com a finalidade de avaliar o seu desempenho e de promover o aperfeiçoamento da gestão pública” (BRASIL, 2015, p. 125).

De acordo com Carvalho (2006), as auditorias operacionais transcendem o conceito de prestação de contas tradicional, conferindo maior transparência às ações do poder público e também responsabilizando os agentes políticos pelos seus atos, desse modo, o autor acrescenta que as auditorias são uma modalidade importante de “fiscalização dos gastos e das ações dos gestores públicos caracterizado como um processo de coleta e análise sistemática de informações sobre processos e resultados de uma determinada política, um programa, atividade ou organização” (CARVALHO, 2006, p. 141).

Além da auditoria, o TC também utiliza outros instrumentos como, as inspeções, levantamentos, acompanhamentos e monitoramentos (PARANÁ, 2006, Art. 256, 257, 259). Desse modo, cabe ressaltar que tais conceitos não são tomados como sinônimos pelo TCE-PR, mas se tratam de instrumentos diferenciados, utilizados pelo órgão para realizar fiscalizações conforme o objetivo pretendido.

De acordo com o “Vocabulário de Controle Externo do TCU” (BRASIL, 2015, p. 496), a inspeção, primeiro instrumento de fiscalização citado no parágrafo anterior, é utilizada pelo TC para “suprir omissões e lacunas de informações, esclarecer dúvidas ou apurar denúncias ou representações quanto à legalidade, à legitimidade e à economicidade de fatos [...]”. Já o levantamento, tem o intuito de “I – conhecer a organização e o funcionamento dos órgãos e entidades da administração direta, indireta e fundacional [...]; II – identificar objetos e instrumentos de fiscalização; e III – avaliar a viabilidade da realização de fiscalizações” (BRASIL, 2015, p. 526).

Por fim, os outros dois instrumentos de fiscalização utilizados pelo TCE-PR são o acompanhamento e o monitoramento (PARANÁ, 2006, Art. 256, 257, 259), sendo o primeiro utilizado para o exame da legalidade e legitimidade dos atos de gestão ao longo de um período predeterminado, assim como para a avaliação do desempenho de órgãos, entidades, sistemas, programas, projetos e atividades governamentais (BRASIL, 2015); e o segundo, para “verificar o cumprimento de suas deliberações e os resultados delas advindos” (BRASIL, 2015, p. 579).

Desse modo, percebe-se distinção nos instrumentos utilizados pelo TC e, conforme exposto no objeto desse trabalho, a fiscalização realizada pelo TCE-PR nos municípios do estado acerca do cumprimento da “Meta 1” do PNE é feita por meio da utilização do instrumento de auditoria, de modo mais específico, a auditoria operacional.

Assim, esse trabalho utiliza os conceitos de fiscalização e auditoria de acordo com o exposto nesse capítulo, já que estes são os termos utilizados pelo órgão analisado. Desta forma, entende-se fiscalização como “poder-dever de vigilância, exame ou verificação dos órgãos a que a lei atribui a função de exercer um controle público” (BRASIL, 2015, p. 414), sendo a função de fiscalizar estabelecida ao TC pela Constituição Federal desde 1946. Portanto, compreende-se que o conceito de fiscalização é tomado de modo mais abrangente, sendo a auditoria um instrumento utilizado pelo TC para realizar fiscalizações, conforme exposto na atual Constituição Federal (BRASIL, 1988, Art. 71, inc. IV).

Por fim, importante ainda destacar que, conforme Pereira (2017), o TCE-PR configura-se como uma instituição crucial na compreensão da política paranaense, se fazendo presente na condução de interesses políticos no estado por setenta anos, exercendo importante papel político, por vezes negligenciado, já que, como analisa o autor, tem suas indicações baseadas em acordos com o governo estadual e por assim ser, “é um espaço privilegiado na disputa política” (PEREIRA, 2017, p. 116).

1.4 TRIBUNAL DE CONTAS E A FISCALIZAÇÃO DOS RECURSOS EDUCACIONAIS

O TCE-PR, assim como os demais TCs do país, enquanto órgão de controle externo do Estado, fiscaliza a aplicação das receitas vinculadas à educação, como os percentuais mínimos aplicados na Manutenção e Desenvolvimento do Ensino (MDE), os recursos do Fundeb e demais receitas e despesas, sendo esta uma das discussões mais empreendidas por autores e pesquisadores da área da educação sobre a atuação do TC.

Esta verificação é realizada por meio dos processos de prestação ou tomada de contas, que envolve os ordenadores de despesas, gestores e outros responsáveis por bens e valores da administração pública (PARANÁ, 2005, Art. 12). As contas do governo do estado e das prefeituras municipais são apresentadas ao TC para apreciação e emissão de parecer prévio que, posteriormente deve ser encaminhado ao Poder Legislativo para julgamento das contas.

Importante pontuar ainda que, a não aplicação do percentual mínimo da receita de impostos em MDE caracteriza-se como um dos poucos itens que permitem a intervenção da União nos estados ou dos estados nos municípios, conforme expresso no inciso III, do artigo 20 da Constituição Estadual (PARANÁ, 1989) e nos artigos 34 e 35 da CF/1988 (BRASIL, 1988).

Conforme Oliveira (1999), após a promulgação da CF/1988, o financiamento da educação tem se configurado como um tema de pesquisa cada vez mais recorrente entre pesquisadores, e por consequente, o volume da produção acadêmica sobre essa temática se ampliou. No entanto, o autor destaca que esse movimento não tem sido acompanhado por melhorias no controle dos recursos educacionais, como mostram trabalhos que se dedicam a análise a respeito da dificuldade na fiscalização do cumprimento do que prevê os dispositivos legais quanto à aplicação dos recursos públicos em educação (OLIVEIRA, 1999), como pode ser observado na produção acadêmica elencada nos próximos parágrafos.

Os trabalhos de Davies (2003a, 2003b, 2006, 2007a, 2007b, 2010a, 2010b, 2013a, 2013b) sobre a eficácia e a confiabilidade dos TCs na verificação da aplicação dos recursos vinculados à educação elenca oito indagações feitas a todos os TCs brasileiros: 1) qual a legislação adotada pelo TC para averiguação das despesas e receitas vinculadas à MDE; 2) quais as instruções e normas internas do TC para o cálculo das despesas e receitas vinculadas à MDE; 3) qual a definição dos impostos que compõem a base de cálculo do percentual mínimo; 4) como são contabilizados os ganhos, a complementação federal e outros recursos recebidos, como os rendimentos do Fundef/Fundeb (como parte do percentual mínimo ou como acréscimo?); 5) se os valores devidos são corrigidos monetariamente; 6) qual a definição de despesas consideradas como MDE; 7) quais os critérios de cálculos das despesas em MDE (valores empenhados, liquidados ou pagos no ano); e 8) quais os procedimentos adotados em relação a implantação obrigatória do Fundef em 1998 e do Fundeb em 2007.

A partir dessas indagações, o autor procurou saber como os TCs analisaram as contas da educação desde a Lei nº 7.348/85 (que regulamenta a Emenda Calmon, de 1983, restabelecendo a vinculação constitucional de recursos para a educação), a LDB/1996 (Lei nº 9.394/1996), a Lei do Fundef (Lei nº 9.424/1996) e posteriormente, a Lei do Fundeb (Lei nº

11.494/2007). Os resultados de sua pesquisa apontam aspectos importantes para análise da atuação do TC no âmbito da fiscalização dos recursos educacionais. Davies (2003b) constatou muitas discrepâncias entre os TCs e equívocos no cálculo das receitas de MDE. O autor destaca que as interpretações adotadas nas instruções normativas, resoluções ou deliberações dos TCs são na prática mais importantes do que a própria legislação nacional, já que os governos estaduais e municipais procuram segui-las em suas prestações de contas, no entanto, tais interpretações nem sempre coincidem com o texto legal (DAVIES, 2003b).

Esses equívocos e discrepâncias impactaram negativamente na contabilização dos recursos vinculados à educação, já que conforme o autor, bilhões teriam deixado de ser aplicados em MDE (DAVIES, 2003b). O autor indaga ainda a eficácia do TC para obrigar o governo a cumprir a lei, já que, conforme suas análises, alguns governos não parecem ter sofrido nenhuma punição, a não ser uma ou outra ressalva do TC, embora tenham continuado a praticar as mesmas irregularidades (DAVIES, 2007b, 2007a).

O autor elenca uma série de descumprimentos comuns realizados pelo Poder Executivo e aceitos pelos TCs, como a concordância com a vinculação do percentual mínimo instituído apenas na CF/1988 (25%), mesmo quando a Constituição Estadual ou a Lei Orgânica do município preveem um percentual maior de vinculação, ignorando assim, o disposto no artigo 69 da LDB/1996 que determina como válido o percentual elencado na Lei Orgânica e na Constituição Estadual (DAVIES, 2003b, 2006); o entendimento de que a exigência de um percentual de vinculação superior a 25% seria inconstitucional (DAVIES, 2010a); a confusão na definição do que compõe despesas em MDE, como o entendimento de que o pagamento de inativos, assistência à saúde e alimentação escolar poderiam ser realizados com esse recurso, diferente do que definem os artigos 70 e 71 da LDB/1996; a consideração do valor empenhado como aplicado, lembrando que estes podem ser cancelados no exercício seguinte, reduzindo o percentual realmente aplicado em MDE; a não contabilização dos rendimentos financeiros obtidos com a aplicação dos impostos (DAVIES, 2006); a confusão de gastos na função orçamentária educação e cultura (DAVIES, 2007a); além de outras situações aceitas pelos TCs que revelam, conforme o autor, um impacto negativo dos procedimentos dos TCs na análise das contas referentes ao financiamento da educação (DAVIES, 2007a).

No entanto, o autor também pontua importantes práticas adotadas pelos TCs, como a publicação do “Manual de Fiscalização em Municípios do Tribunal de Contas do Estado de São Paulo (TCE-SP)” (1997), que orienta a contabilização dos rendimentos financeiros dos impostos vinculados à MDE como acréscimo ao mínimo, a distinção entre empenhos

processados (liquidados) e não processados e a verificação da aplicação trimestral dos valores devidos (DAVIES, 2006). Outro exemplo refere-se às denúncias realizadas pelo Tribunal de Contas do Estado da Bahia (TCE-BH) quanto a contratação temporária de funcionários no lugar da realização de concursos públicos pelo governo do estado (DAVIES, 2010b). E ainda, a elaboração da Carta dos Técnicos dos Ministérios da Educação e dos Tribunais de Contas sobre o Fundef (1999), como uma tentativa de padronização das interpretações e questões divergentes e/ou carentes de definições (DAVIES, 2003b).

Desse modo, mesmo que incipientes, tais iniciativas apontaram melhoras nos procedimentos dos TCs que, apesar de seguirem legislação nacional adotavam interpretações variadas, inclusive entre técnicos e instâncias de um mesmo tribunal (DAVIES, 2013a). Além disso, o autor lembra que em momentos anteriores à LDB/1996, a documentação interpretativa dos TCs era insuficiente tanto em termos qualitativos quanto quantitativos, sendo melhoradas desde então (DAVIES, 2003b). Desse modo, Davies (2010b) reitera a necessidade de se atentar para análise de como os TCs e os governos tem contabilizado as receitas e despesas em educação, no sentido de também ampliar e fortalecer o controle social na fiscalização dos recursos educacionais.

Os trabalhos de Davies mostram o importante papel do TC no financiamento da educação, tanto nas situações que evidenciam uma correta fiscalização por parte dos tribunais, bem como naquelas que apontam equívocos e oscilações em suas interpretações, pois conforme alertou o autor, tais interpretações levaram à perda de muitos recursos legalmente devidos à educação, o que implica diretamente em grandes prejuízos para o financiamento desse direito.

Além dos trabalhos de Davies, outros também analisam a atuação do TC no controle dos recursos educacionais, como a dissertação de Simão (2007), que se dedicou, mais especificamente, a analisar o TCE-SC quanto à fiscalização da aplicação dos percentuais mínimos estabelecido constitucionalmente para saúde e educação. Ao comparar os pareceres emitidos pelo TCE-SC, o autor observou primeiramente se a decisão da corte foi pela aprovação ou rejeição das contas, para depois verificar se a decisão por rejeição se devia a não aplicação dos percentuais mínimos de vinculação de recursos. Desse modo, a partir da análise dos dados, Simão (2007, p. 102) destaca que “o parecer de rejeição do TC não é motivado pelo descumprimento das vinculações mínimas em saúde e educação. Já que a indicação de rejeição parece ser motivada apenas pelo descumprimento da LRF”.

O autor ainda observa que os municípios menores descumpriram menos os limites de vinculação, mas também não receberam parecer de rejeição das contas, assim como os

municípios maiores que, mesmo descumprindo, tiveram parecer favorável, evidenciando menor rigidez do TCE-SC com os municípios de grande porte. Em relação as contas do governo estadual, a regra de vinculação mínima dos recursos educacionais foi cumprida em todo o período analisado (2000-2004), no entanto, o estado considerava a remuneração de servidores inativos na base de cálculo do percentual de vinculação. Conforme a análise do autor há maior descumprimento dos limites constitucionais no âmbito da saúde, porém a rejeição das contas é mais frequente no descumprimento da vinculação dos recursos educacionais.

Assim como o trabalho de Davies, o de Simão (2007) denuncia uma série de irregularidades aceitas pelo TC, bem como interpretações distintas quanto a análise das contas do governo estadual e dos municípios, evidenciando a perda de montantes significativos de recursos que deveriam destinar-se à saúde e à educação pública do estado catarinense. Por fim, o trabalho do autor também demonstra que a maior antiguidade das regras de vinculação dos recursos em MDE denotam maior conscientização por parte dos gestores quanto a sua destinação, bem como maior rigidez por parte do TC na aferição desses recursos.

Outro trabalho que analisou a atuação do TC na fiscalização dos recursos públicos educacionais foi o de Carvalho (2006), que buscou compreender o TCM-PA enquanto instituição, suas atribuições, funcionamento, o processo de análise das contas públicas, sua atuação, bem como as dificuldades e procedimentos adotados no combate a corrupção dos gastos educacionais. Assim, o autor elenca aspectos positivos e negativos da atuação do TCM-PA.

Carvalho (2006) sustenta a defesa de aperfeiçoamento do sistema de controle externo brasileiro de modo que esse possa impedir o desvio de finalidades dos recursos educacionais. Dessa maneira, destaca procedimentos de modernização do TCM-PA considerados em sua análise como avanços nesse sentido, como a realização do processo de prestação de contas por meio magnético; a implementação de programas que permitem maior celeridade e padronização na análise dos relatórios e documentos, além de programas que viabilizam a fiscalização da aplicação de recursos públicos em obras durante sua realização; o estabelecimento de contratos e convênios com secretarias municipais, estaduais e outros TCs; e a aprovação de Instruções Normativas e Resoluções que estabelecem um sistema de controle mais rígido por meio de métodos e mecanismos de agilização da fiscalização (CARVALHO, 2006).

No entanto, o autor também elenca fragilidades que permanecem no sistema de controle da aplicação dos recursos públicos educacionais, como a desconsideração da

legislação e a utilização de brechas por parte dos administradores públicos; o não funcionamento dos órgãos de controle interno em muitos municípios do estado; a falta de capacitação, má remuneração e desmotivação de funcionários públicos municipais que ocupam importantes cargos de gestão e fiscalização da aplicação dos recursos, além do ingresso no serviço público sem passar por concurso; falta de autonomia do TCM-PA para fazer cumprir suas decisões, bem como lentidão e carência de rigor no julgamento das contas; necessária ampliação da realização e repetição de cursos, seminários e palestras para o esclarecimento de questões deficientes sobre a prestação de contas; e a pouco provável responsabilização do gestor público, que cria um “ambiente favorável ao descontrole” (CARVALHO, 2006, p. 148).

Desse modo, diferente de Davies, Carvalho (2006) se dedica predominantemente à análise dos procedimentos adotados pelo TC na fiscalização da aplicação dos recursos públicos educacionais, não se atendo direta e detalhadamente às prestações de contas. No entanto, o autor contribui com análises relevantes a partir do estudo de caso do TCM-PA para reflexão acerca da importância dos procedimentos empregados pelos TCs, que podem contribuir ou não para maior eficiência e eficácia do controle externo dos recursos educacionais, sendo que, conforme destacou Davies (2003b), estes podem variar, a depender de cada TC.

Outros trabalhos ainda (MACHADO, 2012; RODRIGUES, 2014; FLORES, 2015a; BRASIL, 2017; GARCIA, 2017) têm abordado uma nova perspectiva de fiscalização dos TCs no que se refere ao contexto educacional, em que se destaca a preocupação com o processo de implementação, ou seja, o acompanhamento de políticas públicas, não apenas a fiscalização da aplicação das receitas vinculadas à educação, conforme destaca-se no subtítulo subsequente.

1.5 TRIBUNAL DE CONTAS E A FISCALIZAÇÃO DAS POLÍTICAS EDUCACIONAIS

Ações referentes à fiscalização e ao acompanhamento da execução de políticas públicas também tem sido alvo de controle dos TCs, como é a experiência de fiscalização da efetivação do PNE, que se configura como objeto de análise nessa pesquisa. Assim, essas ações têm se mostrado relevantes para os estudos em políticas educacionais, pois podem evidenciar o papel indutor dos TCs na implementação de políticas públicas na área da educação, como será abordado neste subtítulo.

O trabalho de Machado (2012) pontua que o TCE-RS não se restringiu a análise da aplicação dos recursos nos municípios, mas também analisou e elaborou recomendações que tratam do cumprimento de metas, como as do PNE. Flores (2015b) analisa a repercussão da atuação do TCE-RS para a expansão das matrículas na Educação Infantil, que tomou como referência os percentuais de atendimento estabelecidos na “Meta 1” do PNE 2001-2010 (Lei nº 10.172/2001), o qual estipulava a matrícula de no mínimo 80% das crianças de 4 e 5 anos de idade e 50% das crianças de 0 a 3 anos de idade. A autora destaca que aquele TC tem atuado em diversas matérias educacionais, além de produzir documentos e estudos destinados ao acompanhamento e controle social do gasto público em educação (FLORES, 2015b).

Entre as iniciativas do TCE-RS, Flores (2015b) refere-se ao “Projeto Educação Infantil” criado em 2012, que integrou outras entidades, como a Federação das Associações de Municípios do Rio Grande do Sul (Famurs) e o Ministério Público do Rio Grande do Sul (MP/RS), “resultando na realização de reuniões técnicas regionais, visando subsidiar gestores municipais em seus planejamentos estratégicos em relação às políticas de educação infantil” (FLORES, 2015b, p. 7). No entanto, a análise da autora se concentra de modo mais significativo nos documentos e relatórios elaborados pelo TCE-RS: Relatório sobre a Educação Infantil: a Primeira Infância Relegada à sua Própria (Má) Sorte (2007); Radiografia da Educação Infantil no RS (2010); Radiografia da Educação Infantil no RS: análise do desempenho 2009/2010 (2011); Dados relativos à Educação Infantil no Rio Grande do Sul (2012); Radiografia da Educação Infantil no Rio Grande do Sul (2013).

Desse modo, a partir da análise realizada, Flores (2015b) destaca algumas questões, como a postura proativa assumida pelo TCE-RS ao promover um “movimento de reconhecimento da importância da educação na agenda pública do estado nos últimos anos” (FLORES, 2015b, p. 13); a ampliação das redes de Educação Infantil nos municípios gaúchos; o “acompanhamento específico aos municípios que não ofereciam vagas na subetapa creche, contribuindo para a visibilidade das crianças bem pequenas” (FLORES, 2015b, p. 14); e por fim, a autora recomenda a continuidade do trabalho realizado pelo TCE-RS, sugerindo ainda, análises quanto à qualidade da oferta educacional e o acompanhamento do investimento de cada município na Educação Infantil.

A atuação do TCE-RS remete também a discussão referenciada anteriormente neste trabalho, sobre a integração dos sistemas de controle, no sentido de que, este tribunal tem realizado e divulgado levantamentos que “constituíram-se em instrumentos para a apropriação de vários setores acerca dos dados relativos à oferta de Educação Infantil em cada município, se configurando em matéria prima para a ação de outros órgãos e entidades do estado”

(FLORES, 2015b, p. 6), além de promover diálogo com diferentes instituições, como a Assembleia Legislativa do Rio Grande do Sul (AL/RS), a Famurs, o MP/RS, o Movimento Interfóruns de Educação Infantil do Brasil (MIEIB) e gestores municipais, além da realização de Audiência Pública para tratar exclusivamente da temática.

Importante também destacar, que a experiência do TCE-RS parece ter contribuído para a iniciativa de fiscalização do PNE criada a partir do Acordo de Cooperação Técnica e Operacional firmado entre a Atricon, o IRB, o MEC e o FNDE (ATRICON *et al.*, 2016), tendo em vista que o coordenador do Grupo de Trabalho (GT), na pessoa do Conselheiro Cezar Miola, também esteve à frente daquelas ações que, conforme já indicado, iniciaram com a fiscalização do PNE anterior (2001-2011).

Outra pesquisa que destaca a atuação do TCE-RS no campo das políticas educacionais é o trabalho de Garcia (2017). A autora analisa o papel do MP/RS e do TCE-RS no monitoramento da implementação da “Meta 1” do PNE (2014-2024) e propõe uma análise a partir de um viés teórico que não se restrinja às categorias de controle/*accountability* ou judicialização, pois entende que esses, enquanto órgãos de controle, têm exercido “papel de atores” na implementação de políticas públicas (GARCIA, 2017, p. 5).

Nesse sentido, a autora entende atores de políticas públicas como “indivíduos, grupos ou organizações que desempenham um papel na arena política [...], que têm capacidade de influenciar, direta ou indiretamente, o conteúdo e os resultados da política pública” (GARCIA, 2017, p. 52). Desse modo, atores de políticas públicas não são somente aqueles que a criam, mas também aqueles que participam dos processos de implementação e avaliação da política.

Dentro dessa proposta que envolve a fiscalização dos planos de educação, o TCU também buscou avaliar as ações governamentais quanto ao acesso à Educação Infantil, que se configura como a “Meta 1” do PNE, com enfoque no Programa Nacional de Reestruturação e Aquisição de Equipamentos para a Rede Escolar Pública de Educação Infantil (Proinfância) e o programa de apoio financeiro Educação Infantil Manutenção (EI Manutenção). Participaram dessa fiscalização dezessete secretarias regionais: Acre, Alagoas, Amazonas, Bahia, Ceará, Espírito Santo, Goiás, Maranhão, Minas Gerais, Paraíba, Paraná, Pernambuco, Piauí, Rio de Janeiro, Rio Grande do Norte, São Paulo e Tocantins.

O TCU, por meio da Secretaria de Controle Externo da Educação, da Cultura e do Desporto (SecexEducação), elaborou após a fiscalização uma série de orientações ao MEC, ao Ministério do Desenvolvimento Social, ao FNDE e à Casa Civil da Presidência da República que tinham noventa dias para encaminhar ao TCU um plano de ação para implementação das

recomendações. Entre tais recomendações, destaca-se a realização de cruzamento anual de dados entre o Censo Escolar e o Cadastro Único para Programas Sociais do Governo Federal (CadÚnico)⁶, para identificar crianças de zero a cinco anos constantes daquele cadastro que não se encontrem matriculadas na rede regular de ensino; a ampliação de esforços para divulgação da existência e da operacionalização do EI Manutenção, de modo que os gestores tomem conhecimento do programa; a definição e formalização das responsabilidades de cada esfera de governo e as formas de cooperação; a expedição de orientações ao Distrito Federal e aos municípios acerca do levantamento da demanda por educação infantil; a promoção de estudos e debates com os entes federados e com os atores que julgar pertinentes; a promoção de orientação aos gestores quanto a utilização dos registros administrativos de que dispõem, especialmente os do CadÚnico; a realização de estudo sobre a viabilidade de incentivar e/ou oferecer matrículas financiadas em creches e pré-escolas privadas credenciadas; e o emprego de esforços para aprovação da Lei Complementar que institui o Sistema Nacional de Educação (BRASIL, 2017).

A partir desse escopo de orientações, que representam apenas uma fração de todas indicações elencadas no relatório de fiscalização do TCU, percebe-se que a União, por meio de suas instituições, também é mobilizada a responsabilizar-se pelo cumprimento da “Meta 1” do PNE. Além dessa indicação observa-se mais uma vez o papel indutor do TC, ao indicar, por exemplo, que seja estudado e avaliado a possibilidade da compra de vagas na rede privada pelo poder público, sugerindo a adoção de políticas de conveniamento para expansão da oferta de vagas na Educação Infantil.

Outro trabalho que analisa a atuação do TC no controle de políticas públicas refere-se a pesquisa de Rodrigues (2014), que estuda a repercussão das ações do TC na efetivação de direitos fundamentais, de modo mais específico, o direito à educação. As conclusões do autor apontam que a CF/1988 ampliou as competências e instrumentos destinados ao controle de políticas públicas pelos TCs, desse modo, Rodrigues (2014) entende que esse controle não é só possível, como é inerente ao papel do TC, pois reflete positivamente na concretização de direitos fundamentais.

Rodrigues (2014) sublinha o papel das auditorias operacionais no controle de políticas públicas, pois estas permitem uma avaliação do desempenho dos sistemas, programas, projetos e atividades dos órgãos fiscalizados pelo TC, além de possibilitar que o órgão fiscalizado adote providências em caso de ilegalidade, reconduzindo o gestor a corrigir os

⁶ O CadÚnico é um instrumento utilizado pelo governo federal para identificar e cadastrar as famílias de baixa renda em programas sociais como o Programa Bolsa Família, Programa Minha Casa Minha Vida, entre outros.

rumos da política dentro de um prazo determinado. Desse modo, o autor defende que os TCs, como órgãos técnicos por excelência, dispõe de “instrumentos específicos e profissionais capacitados para demonstrar a existência ou não de um consenso técnico e indicar se determinada política pública escolhida é tecnicamente (in)viável para atingir determinada finalidade ou até manifestamente ineficiente, bem como para avaliar a sua execução” (RODRIGUES, 2014, p. 163).

Assim, Rodrigues (2014) defende a atuação do TC no controle de políticas públicas, sublinhando seu caráter técnico e procedimental como adequado para tal avaliação, pois consegue analisar a partir de um exame global e contextualizado, que perpassa as informações contidas nas execuções orçamentárias por meio da análise das prestações de contas em paralelo com as auditorias operacionais, que permitem a avaliação de políticas públicas sob diversos enfoques.

Desse modo, a partir do exposto neste capítulo, visualiza-se uma ampliação da atuação do TC no âmbito do contexto educacional que, antes resumia-se predominantemente às análises das prestações de contas dos gestores e vem se direcionado para uma avaliação mais complexa, abrangendo a implementação e execução de políticas públicas. Ainda que, como pode ser observado nas pesquisas que se dedicaram a analisar a verificação da aplicação dos recursos vinculados à educação, o papel do TC nessa verificação é fundamental, pois além de ser inerente às suas funções, a correta aplicação dos recursos, e de modo mais amplo o financiamento da educação, é tema central da política educacional e essencial para implementação de planos, projetos e ações (FARENZENA, 2006).

Portanto, cabe ainda problematizar sobre o controle da política educacional realizado pelo TC, levando em consideração aspectos como a legitimidade e a especialidade deste órgão para aferir qualidade, bem como, o entendimento de seu caráter apenas técnico e procedimental, sem considerar seu caráter político, como destacou Pereira (2017), ou ainda sua indução na agenda e no andamento da política, como evidencia o relatório de monitoramento do TCU ao sugerir a adoção de políticas de conveniamento para expansão da oferta de vagas na Educação Infantil.

A perspectiva de Rodrigues (2014) de uma avaliação que perpassasse a análise das políticas públicas sem se distanciar e desconsiderar a análise das prestações de contas, mostra-se relevante. No entanto, considera-se ainda a necessidade de diálogo com a área, tendo em vista o papel indutor do TC, bem como a ausência de profissionais do campo educacional nos quadros de servidores do órgão, de modo que as recomendações do TC se fundamentem também nas discussões e pesquisas da área.

Assim, apesar da defesa de Rodrigues (2014), que destaca a potencialidade do TC para avaliar políticas públicas, cabe salientar que, a emissão de determinadas recomendações, bem como a cobrança por seu cumprimento, pode incidir ainda no âmbito da discricionariedade da administração pública, que consiste na “faculdade que a lei confere à Administração para apreciar o caso concreto, segundo critérios de oportunidade e conveniência, e escolher uma dentre duas ou mais soluções, todas válidas perante o direito” (DI PIETRO, 1991, p. 41). Desse modo, o administrador público pode, dentro da legalidade, optar pelo modo de agir diante de determinadas situações, como a implementação de políticas, sendo que a emissão de recomendações pelo TC pode modificar o andamento da política e pressionar o administrador na escolha de como conduzi-la, portanto, interferindo em sua discricionariedade administrativa.

Por fim, conforme destacado pelos autores e documentos citados, outro aspecto que se mostra relevante é a necessária integração dos sistemas de controle interno, externo e social, tendo em vista que, por vezes, as fragilidades de um podem ser superadas pelo outro, bem como, a produção de instrumentos no âmbito de um sistema de controle pode fortalecer e qualificar a ação do outro, como é o caso dos relatórios de fiscalização dos TCs que, possibilitam o acompanhamento da aplicação dos recursos públicos em educação, se constituindo portanto, como importante instrumento para o controle social.

A partir dessa aproximação com o funcionamento, características e forma de atuação do TC, de modo mais específico no âmbito dos recursos educacionais e das políticas públicas de educação, o próximo capítulo reserva-se às reflexões acerca do direito à Educação Infantil dentro do planejamento do Estado, de modo que seja possível analisar com maior clareza a atuação do TCE-PR na fiscalização do cumprimento da “Meta 1” do PNE, considerando ainda o contexto de oferta da Educação Infantil no estado do Paraná.

2 DIREITO A EDUCAÇÃO INFANTIL NO PLANEJAMENTO DO ESTADO BRASILEIRO

Este capítulo, reserva-se a reflexões acerca da trajetória de reconhecimento da Educação Infantil como direito social no Brasil e, por conseguinte, do planejamento de políticas públicas para sua efetivação por meio do PNE (2014-2024), entendendo este como instrumento de planejamento do Estado para garantia de direitos sociais, dentre eles a Educação Infantil. Assim, também se empreende uma discussão sobre o financiamento dessa etapa da educação, bem como do contexto paranaense nesse aspecto, contribuindo com o apontamento de elementos teóricos e da realidade que permitirão um olhar mais amplo sobre o cenário de fiscalização do cumprimento da “Meta 1” do PNE pelo TCE-PR.

O processo de reconhecimento da criança enquanto sujeito de direitos teve início, conforme Gonçalves (2015), apenas no final da Segunda Guerra Mundial, quando a criança começa a adquirir certa visibilidade, bem como relevância social e política. No Brasil, o direito à educação das crianças esteve durante muito tempo ligado à assistência, pautada em propostas de educação compensatórias, que destinavam uma educação de baixa qualidade para crianças pobres (KUHLMANN JUNIOR, 2004). Desse modo, as políticas educacionais voltadas à população de zero a seis anos de idade na década de 1970 defendiam uma educação com vistas a compensação de carências das crianças oriundas de camadas populares (KRAMER, 2006).

Já o reconhecimento da Educação Infantil como uma etapa da educação no país se deu num contexto de lutas, envolvendo intelectuais, militantes e movimentos sociais (KRAMER, 2006). O processo de redemocratização do país na década de 1980 repercutiu também nas políticas educacionais, desse modo, a CF/1988 foi a primeira legislação brasileira a incluir a Educação Infantil no rol de deveres do Estado (Art. 208), o que representa uma conquista de legitimidade legal e de direitos específicos para as crianças (FÜLLGRAF, 2001). A incorporação desta etapa como responsabilidade do Estado lhe atribui os demais direitos proclamados à educação, como a matrícula em instituições públicas, gratuitas e de qualidade (Art. 205 e 206), bem como a igualdade de condições para acesso, permanência e pleno aproveitamento (Art. 206).

Em sintonia com a CF/1988, a Lei nº 8.069/1990, que dispõem sobre o Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA), representou um importante marco na definição desses como sujeitos de direitos. O ECA declara a “absoluta prioridade” de crianças e adolescentes no acesso e efetivação dos direitos sociais, entre eles, a educação.

O reconhecimento da Educação Infantil como parte da Educação Básica se deu por meio da Lei nº 9.394/96 que estabelece as Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB/1996). Conforme prevê o artigo 29, a Educação Infantil configura-se como primeira etapa da Educação Básica, tem como finalidade o desenvolvimento integral das crianças até cinco anos de idade em seus aspectos físico, psicológico, intelectual e social. A LDB/1996 também integra as instituições de Educação Infantil aos sistemas de ensino, que estavam até então, em muitos entes, vinculadas às secretarias de assistência social, atribuindo à creche o atendimento das crianças de zero a três anos e à pré-escola às crianças de quatro e cinco anos de idade.

Nesse sentido, conforme Kuhlmann (2004, p. 204), o reconhecimento da Educação Infantil como primeira etapa da Educação Básica e sua vinculação aos sistemas de ensino se caracteriza como “superação de um obstáculo necessário”, no entanto, o autor pontua que somente “a passagem para o sistema educacional não representa de modo algum a superação dos preconceitos sociais envolvidos na educação da criança pequena”, ou seja, fazer parte do sistema educacional como estabelecido na LDB/1996, por si só, não significa a retirada de uma proposta de Educação Infantil assistencial, pautada na compensação de carências.

As DCNEI aprovadas em 1999 e revisadas em 2009, apresentam os princípios que devem orientar esta etapa da educação no país, também conceitua a Educação Infantil como primeira etapa da Educação Básica, acrescenta ainda que esta é formada por creches e pré-escolas, que se diferenciam apenas no que se refere a faixa etária atendida, já que ambas se constituem em estabelecimentos educacionais que educam e cuidam de crianças de zero a cinco anos de idade (BRASIL, 2013).

Em 2009, a EC nº 59/2009 ampliou a faixa etária que corresponde a matrícula obrigatória para dos quatro aos 17 anos de idade, incluindo assim a pré-escola como de frequência obrigatória à todas as crianças de quatro e cinco anos de idade. Essa alteração também reverbera no novo PNE, aprovado em 2014 por meio da Lei nº 13.005 para o decênio 2014-2024, que elenca como sua primeira meta a universalização do atendimento na pré-escola até 2016 e a ampliação das matrículas em creche de modo a atender 50% da população de zero a três anos de idade até 2024.

Conforme redação dada pela Emenda Constitucional nº 59/2009, o PNE é uma política de Estado com duração decenal e tem como objetivo,

articular o sistema nacional de educação em regime de colaboração e definir diretrizes, objetivos, metas e estratégias de implementação para assegurar a manutenção e desenvolvimento do ensino em seus diversos níveis, etapas e

modalidades por meio de ações integradas dos poderes públicos das diferentes esferas federativas (BRASIL, 1988, Art. 214).

O PNE 2001-2011, que antecedeu o PNE 2014-2024, também tinha sua primeira meta reservada à ampliação da Educação Infantil, estabelecia o patamar de atendimento, até o final daquela década, de 80% das crianças na pré-escola e 50% na creche. Meta que não foi alcançada até o final de sua vigência, sendo a parte da meta que se referia à pré-escola ampliada (de 80% para 100%) e aquela destinada à creche repetida (50%) no PNE seguinte (2014-2024).

Além da “Meta 1”, o novo PNE incluiu a Educação Infantil, ou parte dela (pré-escola), em outras metas, como na “Meta 4”, que trata da universalização do atendimento às crianças de 4 a 17 anos de idade com deficiência; “Meta 6”, que se refere à ampliação do atendimento em tempo integral na Educação Básica; “Meta 7” que prevê o fomento à qualidade na Educação Básica em todas suas etapas e modalidades; e ainda, naquelas que tratam da formação de professores (Meta 15 e 16); valorização dos profissionais (Meta 17); plano de carreira (Meta 18); gestão democrática (Meta 19) e ampliação do investimento em educação (Meta 20), tendo em vista que todas essas referem-se à Educação Básica (BRASIL, 2014).

Cada uma das metas indica estratégias para sua consolidação, desse modo, a “Meta 1”, que trata da ampliação do atendimento na Educação Infantil, está acompanhada de 17 estratégias, entre elas: expansão de acordo com padrão nacional de qualidade (1.1); realização e publicação de levantamento da demanda manifesta por Educação Infantil (1.3 e 1.16); construção, aquisição e reestruturação de escolas (1.5); promoção de busca ativa (1.15); entre outras (BRASIL, 2014).

Importante destacar que o PNE, apesar de se configurar como uma política nacional, é executada pelos municípios no que se refere ao alcance da “Meta 1”, tendo em vista que, conforme definido constitucionalmente (Emenda Constitucional nº 53 de 2006), estes são os responsáveis pela manutenção da Educação Infantil. Pinto (2014) calcula que o atendimento da “Meta 1” do PNE (2014-2024) implica num aumento de 4,5 milhões de novas matrículas, desse modo, o autor entende que o aumento da reponsabilidade municipal no atendimento educacional se configura em enorme desafio às administrações municipais no que diz respeito à sua capacidade de planejamento e financiamento.

Tal desafio se justifica quando se observa o perfil dos municípios brasileiros, já que 70% tinha em 2010 até 20 mil habitantes, conforme dados apresentados pelo autor (PINTO, 2014), ou seja, são considerados, de acordo com a classificação do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), municípios de pequeno porte (até 50 mil habitantes). Isso

porque, conforme esclarece Pinto (2014), o tamanho do município afeta a estrutura da sua receita, visto que naqueles com até 50 mil habitantes a receita própria representava em 2007 o montante de 15,5% da receita total, ou seja, esses municípios dependem em grande medida dos recursos recebidos via transferência federal (PINTO, 2014). Outro aspecto está na fragilidade de suas instituições, com falta de profissionais e de qualificação adequada, assim como de secretarias exclusivas para educação, sistema próprio de ensino e conselho municipal de educação (PINTO, 2014).

Nesse sentido, a partir dos resultados de sua pesquisa, o autor indica a necessidade de ampliação do papel da União no financiamento e suporte técnico aos municípios, assim como na construção de mecanismos permanentes que assegurem a colaboração efetiva dos entes federados (PINTO, 2014). Sobre essa questão, torna-se importante pontuar ainda que, nas estratégias da “Meta 1” há indicação explícita da necessidade de colaboração da União e dos Estados em quatro das dezessete estratégias (1.1; 1.3; 1.5 e 1.16).

Desse modo, como destacado por Kuhlmann (2004), o reconhecimento legal da Educação Infantil foi um importante marco em defesa dessa etapa da educação, assim como ponderam outros autores, entre eles Pereira e Silveira (2017) que ressaltam algumas conquistas após promulgação desse aparato legal, como a elaboração de uma política nacional de Educação Infantil, a aprovação das DCNEI (1999), dos parâmetros indicadores de qualidade e a inclusão da Educação Infantil no Fundeb. Mas também reiteram que o direito declarado e sua real efetivação tem sido um desafio constante.

Conforme apresenta Kramer (2006), o “Diagnóstico Preliminar da Educação Pré-Escolar no Brasil” publicado em 1975 foi o primeiro documento oficial a dimensionar o atendimento desta etapa da educação no país. De acordo com os dados elencados no diagnóstico, apenas 3,51% de um total de 21 milhões de crianças de zero a seis anos de idade frequentava instituições de Educação Infantil, incluindo as privadas. A autora ainda expõe, utilizando dados do IBGE que, considerando os anos de 1995 a 2001, a população de crianças brasileiras (zero a seis anos de idade) evoluiu para 22.070.646, sendo que destas 31,2% estavam frequentando alguma instituição de Educação Infantil.

Considerando os dois panoramas apresentados, percebe-se uma expansão significativa no atendimento, ainda que insuficiente perto do contingente de crianças. No entanto, é preciso considerar, conforme a autora, as desigualdades dentro da própria etapa, já que historicamente o atendimento das crianças de zero a três anos de idade tem sido feito em menor número em relação as de quatro e cinco anos, assim como o atendimento dos estratos mais pobres da população (KRAMER, 2006).

O “Laboratório de Dados Educacionais” da UFPR, a partir de informações da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD) e do IBGE (2015), apresenta dados que indicam as taxas de atendimento da Educação Infantil. No ano de 2015 o percentual de crianças de zero a cinco anos de idade matriculadas era de 49,46%. Os dados também evidenciam o distanciamento nas taxas de atendimento considerando as subetapas da Educação Infantil, já que neste ano, 30,39% das crianças de 0 a 3 anos de idade frequentavam a creche, enquanto que 90,45% das de 4 e 5 anos de idade a pré-escola.

Ainda no mesmo banco de dados, é possível observar o contexto de atendimento da Educação Infantil no estado do Paraná, que não se distancia muito do cenário nacional, já que a taxa de atendimento (2015) na creche é de 36,33% e na pré-escola de 89,25%, sendo que no estado o atendimento na creche é superior ao do país e na pré-escola se mostra inferior, ainda que bem próximo. Considerando os percentuais e prazos estipulados na “Meta 1” do PNE, ambas as subetapas mostram-se distantes do estabelecido pela legislação (BRASIL, 2014).

Desse modo, percebe-se que, ainda que o atendimento na Educação Infantil tenha expandido, esse não se fez de forma homogênea em todas as faixas etárias compreendidas nesta etapa. Vale ressaltar que apesar da creche não estar inclusa na idade estabelecida pela Emenda Constitucional nº 59/2009 como de frequência obrigatória (quatro aos 17 anos de idade), pesquisas recentes (FELDMAN, 2017; GONÇALVES, 2018; SILVEIRA, 2010, 2011; TAPOROSKY, 2017) tem evidenciado um cenário de constante exigibilidade do direito ao acesso à creche em contextos de faltas de vagas na rede pública.

Nesse sentido, Taporosky (2017) pontua que, embora somente a Educação Básica obrigatória seja reconhecida como direito público subjetivo pela CF/1988, a Educação Infantil como um todo se configura como dever do Estado, já que se encontra elencada no rol de direitos sociais enquanto direito à educação e, sendo assim, conforme o texto constitucional, deve ser assegurada pelo Estado brasileiro, sendo passível de exigibilidade.

Assim, conforme afirma Füllgraf (2001), as políticas públicas de atendimento à infância ainda são insuficientes e denunciam flagrantes de violação dos direitos das crianças à Educação Infantil. Desse modo, entende-se como fundamental também refletir sobre o financiamento da Educação Infantil em tal contexto, tendo em vista que este se configura como tema central no debate a respeito da necessidade de ampliação da oferta e qualidade desta etapa da Educação Básica e no cumprimento das metas estabelecidas no novo PNE (2014-2024).

2.1 REFLEXÕES ACERCA DO FINANCIAMENTO DA EDUCAÇÃO INFANTIL

Conforme definido constitucionalmente e na LDB/1996, estas são as principais fontes de financiamento da educação no Brasil: i) a receita dos impostos próprios ii) a receita de recursos provenientes de transferências constitucionais e outras transferências; iii) a receita do salário-educação e de outras contribuições sociais; iv) as receitas de incentivos fiscais; e v) outros recursos previstos em lei (BRASIL, 1996a). Sendo as três primeiras aquelas de maior representação em termos de volume e regularidade, portanto as principais fontes de financiamento da educação pública brasileira (FARENZENA, 2006).

A Constituição Federal de 1988 (BRASIL, 1988, Art. 212) estabelece que a União deve aplicar anualmente, nunca menos de 18% da receita resultante de impostos na manutenção e desenvolvimento do ensino⁷, já os estados, o Distrito Federal e os municípios devem aplicar, no mínimo, 25% de sua receita. A vinculação de percentual mínimo dos impostos para o financiamento da educação foi estabelecida na Constituição de 1934 (BRASIL, 1934), na de 1946 (BRASIL, 1946), na Emenda Constitucional nº 24/1983, conhecida como a “Emenda Calmon”, de autoria do Senador João Calmon que, propôs o reestabelecimento da vinculação dos recursos para o setor educacional na Constituição de 1967, e, por fim, também na Constituição de 1988 (BRASIL, 1988).

Contudo, cabe salientar que até a aprovação da LDB/1996, muitas instituições de Educação Infantil estavam vinculadas a áreas da assistência, de modo mais expressivo as creches, e sendo assim, não participavam da distribuição dos recursos educacionais. Como explicam Guimarães e Pinto (2001, p. 93), “nesta perspectiva, grande parte da demanda era atendida por instituições filantrópicas e associações comunitárias, através de convênios com a Legião Brasileira de Assistência (LBA) e/ou com as próprias prefeituras”.

Outro ponto que merece ser destacado a respeito da vinculação dos recursos provenientes de impostos e transferências à educação refere-se às desigualdades regionais e as flutuações da economia, pois como esclarece Farenzena (2006, p. 83) “a disponibilidade deste

⁷ Conforme definido no artigo 70 da LDB/1996 (Lei nº 9.394/1996), é considerado como gasto em manutenção e desenvolvimento do ensino as despesas realizadas com vistas à consecução dos objetivos básicos das instituições educacionais de todos os níveis, compreendendo as que se destinam a: I - remuneração e aperfeiçoamento do pessoal docente e demais profissionais da educação; II - aquisição, manutenção, construção e conservação de instalações e equipamentos necessários ao ensino; III – uso e manutenção de bens e serviços vinculados ao ensino; IV - levantamentos estatísticos, estudos e pesquisas visando precipuamente ao aprimoramento da qualidade e à expansão do ensino; V - realização de atividades-meio necessárias ao funcionamento dos sistemas de ensino; VI - concessão de bolsas de estudo a alunos de escolas públicas e privadas; VII - amortização e custeio de operações de crédito destinadas a atender ao disposto nos incisos deste artigo; VIII - aquisição de material didático-escolar e manutenção de programas de transporte escolar (BRASIL, 1996a).

insumo, em cada esfera de governo, fica sempre condicionada às flutuações da economia nacional, regional e local e das políticas fiscais levadas a cabo pelos governos”. Considerando ainda, que o montante de recursos que compreende os 25% de impostos do estado de São Paulo, por exemplo, é significativamente diferente dos de estados localizados no Norte e Nordeste do país.

A segunda principal fonte de financiamento do setor educacional é a contribuição social do salário-educação, que passou a incluir a Educação Infantil na destinação dos recursos em 2006, por meio da Emenda Constitucional nº 53. Esta contribuição foi criada em 1964 pela Lei nº 4.440 e refere-se a um tributo devido pelas empresas à educação pública (SANTOS, 2015). A alíquota de 2,5% sobre o total de remunerações pagas ou creditadas aos empregados pela empresa foi reiterada pela “Lei do Fundef”, Lei nº 9.424/1996 e, posteriormente, pelo Decreto nº 6.003 de 2006 que regulamenta a arrecadação, a fiscalização e a cobrança do salário-educação. Como explica Farenzena (2017, p. 145),

Antes da Emenda Constitucional nº 14/96 à Constituição Federal, a legislação do salário-educação permitia que as empresas optassem pelo recolhimento direto do valor devido ou deduzissem a aplicação feita no ensino fundamental de seus empregados e dependentes ou, ainda, optassem pela destinação dos recursos a bolsas de estudo na rede privada de ensino. As distorções provocadas pelas duas últimas possibilidades foram muitas, e extensamente denunciadas [...].

No que diz respeito a distribuição dos recursos do salário-educação, os valores são arrecadados pela Secretaria da Receita Previdenciária, que fica com 1% desse montante e envia ao FNDE as informações sobre o acompanhamento da arrecadação, fiscalização e repasse da contribuição social do salário-educação (BRASIL, 2006, Art. 6º e 7º). Do montante recebido, 90% é distribuído pelo FNDE, sendo a quota federal de um terço do valor, e a quota estadual e municipal de dois terços, distribuídas de acordo com o número de matrículas de cada rede (BRASIL, 2006).

Por seu caráter de fonte estável, o recurso do salário-educação é tido como indispensável para as despesas educacionais, sendo a segunda maior fonte de financiamento público da Educação Básica (FARENZENA, 2017). No entanto, assim como o Fundef, só passou a considerar as matrículas da Educação Infantil na distribuição dos recursos recentemente. Importante pontuar que os recursos dessa contribuição não são considerados para o cálculo dos 25% da receita de impostos destinado à manutenção e desenvolvimento do ensino (SANTOS, 2015).

Há ainda outras fontes de financiamento que incluem a Educação Infantil, mas já fazem parte dos recursos citados anteriormente, como é o caso dos programas mantidos pelo

FNDE, que utiliza os recursos do salário-educação e eventualmente outros recursos da União. Entre eles destacam-se, o Programa Nacional de Transporte Escolar (PNATE), o Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE), o Programa Dinheiro Direto na Escola (PDDE), a ação Brasil Carinhoso e o Programa Nacional de Reestruturação e o Proinfância. Este último, instituído pelo MEC no âmbito do Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE) por meio da Resolução nº 6 de 24 de abril de 2007 e refere-se à construção de creches e pré-escolas por meio de assistência técnica e financeira aos municípios, uma intervenção direta do governo federal em prol do aumento de vagas na Educação Infantil.

Farenzena (2006, p. 87) ressalta ainda que “alguns dos substitutivos de LDB explicitaram que a Educação Infantil deveria contar com recursos dos sistemas de saúde e assistência social, além daqueles específicos da educação. Entretanto, a Lei nº 9.394/96 não menciona esta exigência”. Desse modo, como sintetiza Bassi (2011, p. 126), a educação brasileira, e desse modo, a Educação Infantil, “dispõem, basicamente, de recursos financeiros gerados pela vinculação da sua receita de impostos e transferências e pelo salário-educação”, tendo os municípios como responsáveis diretos pelo seu financiamento.

Em 1996 inaugurou-se no país a política de fundos, instituída por meio da aprovação da Lei nº 9.424/96, que estabeleceu no âmbito de cada estado e do Distrito Federal, o Fundef. Conforme Martins (2009), trata-se de proposta encaminhada no ano de 1995, num contexto de reforma do aparelho do Estado, que objetivava atender apenas ao Ensino Fundamental, minimizando as desigualdades inter-estaduais e valorizando o magistério. Desse modo, o Fundef, fundo de natureza contábil, era composto por 15% do Fundo de Participação dos Municípios (FPM), Fundo de Participação dos Estados (FPE)⁸, Imposto sobre Produtos Industrializados-Exportação (IPI-Exp), ICMS e recursos recebidos da Lei Kandir, sendo tais recursos distribuídos com base no número de matrículas das redes de ensino, considerando o valor mínimo nacional e anual por aluno, que deveria ser complementado pela União, caso o ente não alcançasse o valor mínimo estabelecido (BRASIL, 1996b).

Como não fazia parte do Fundef, a Educação Infantil recebia nesse período recursos da parcela não vinculada ao fundo, ou seja, do total de 25% da receita de impostos e transferências destinadas à MDE, 15% era reservado apenas ao Ensino Fundamental por meio

⁸ “FPE são os Fundos de Participação dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios (FPM) e constituem uma das modalidades de transferência de recursos financeiros da União para os estados e municípios, prevista no art. 159 da Constituição Federal” (TCU, s.d. Disponível em: <<https://portal.tcu.gov.br/ouvidoria/duvidas-frequentes/fpe-e-fpm.htm>>. Acesso em 18 ago. 2018).

da vinculação do recurso ao Fundef, restando os outros 10% para as demais etapas da educação, entre elas, a Educação Infantil.

Desse modo, com parte dos recursos da vinculação de impostos e transferências destinado ao Fundef e, portanto, apenas ao Ensino Fundamental, o financiamento da Educação Infantil permaneceu secundarizado em muitos municípios do país (GUIMARÃES; PINTO, 2001). Assim, o Fundef recebeu duras críticas, pautadas na não inclusão de toda a Educação Básica, na falta de eficácia em reduzir as desigualdades entre estados e municípios, bem como na presença mínima da União na complementação dos recursos (SANTOS, 2015).

Por tratar-se de um fundo de duração decenal, muitas foram as expectativas na elaboração e implementação de um novo fundo, que foi amplamente discutido e aprovado por meio da Lei nº 11.494/2007. O Fundeb, após mobilização de atores e organizações da sociedade civil, incluiu modificações importantes em relação ao Fundef, entre elas, o aumento da complementação financeira da União e a contabilização das matrículas de toda Educação Básica na destinação dos recursos, importante conquista para Educação Infantil.

Outro aspecto relevante a partir dessa modificação na política de fundos diz respeito ao controle social dos recursos realizado pelo CACS. Conforme Bassi e Camargo (2009), foi o Fundef que introduziu o controle social no financiamento educacional público por meio da constituição dos CACS, no entanto, apesar de se configurar como “uma conquista democrática” (BASSI; CAMARGO, 2009, p. 110), os autores apontam para uma série de fragilidades na sua regulamentação, como a forma genérica do dispositivo legal acerca da seleção dos seus membros, que em muitos municípios foi presidido pelos próprios(as) secretários(as) de educação; a morosidade na disponibilização de informações contábeis, além de linguagem contábil de difícil compreensão; despreparo dos conselheiros; existência meramente formal dos CACS; entre outros aspectos (BASSI; CAMARGO, 2009).

A legislação que instituiu o novo fundo (Fundeb) também trouxe modificações para o CACS, que recebeu um papel mais relevante do ponto de vista legal (BASSI; CAMARGO, 2009). Entre as novas medidas estão a apresentação de pareceres ao Poder Executivo que compõem a documentação de prestação de contas encaminhada aos TCs; disponibilização permanente dos registros contábeis, incluindo a alternativa de chamar o servidor responsável para eventuais esclarecimentos; possibilidade de integração com o Conselho Municipal de Educação; definição de critérios para composição do CACS de forma a garantir uma atuação mais autônoma; supervisão na elaboração da proposta orçamentária, não somente da prestação de contas; entre outras modificações (BASSI; CAMARGO, 2009).

No entanto, os autores pontuam que, apesar dessas alterações apontarem para possibilidade de maior efetividade nas funções do CACS, tais modificações podem não ser suficientes para impedir que medidas de controle e acompanhamento desses recursos sejam burladas, especialmente onde a sociedade civil não estiver organizada e atenta (BASSI; CAMARGO, 2009). Importante ainda destacar que, além da fiscalização dos recursos educacionais provenientes da política de fundos, o CACS também passou a acompanhar a aplicação de valores recebidos pelo FNDE a partir de 2004, sendo submetidos ao seu acompanhamento e controle cerca de R\$ 31,2 bilhões em 2005 e R\$ 55 bilhões em 2009 (BASSI; CAMARGO, 2009).

O Fundeb foi implantado de forma progressiva a partir do ano de 2007, sendo que os valores destinados ao fundo alcançaram no final do terceiro ano de vigência o percentual de 20% da receita dos impostos e transferências que compõem os recursos da vinculação, conforme disposto no artigo 31 da Lei nº 11.494/2007 (BRASIL, 2007). Desse modo, este pode ser considerado como a principal fonte de recursos para a maioria dos municípios.

Essa nova configuração da política de financiamento da educação brasileira motivou pesquisadores, gestores e sociedade civil a pensar em melhores perspectivas para ampliação das matrículas e da qualidade da Educação Infantil pública, já que pela primeira vez esta etapa foi incluída na principal política de financiamento educacional, como mostrado nas discussões anteriores. No entanto, apesar das exigências legais, bem como dos esforços municipais para com essa etapa, a ampliação do acesso à Educação Infantil pública, gratuita e de qualidade, conforme preconizam as DCNEI (2009), tem se mostrado insuficiente, como pode ser observado nos dados apresentados no início deste capítulo sobre a taxa de atendimento nesta etapa da educação, indicando, de acordo com o que defende Pinto (2014), a necessária ampliação do papel da União no financiamento educacional.

E ainda, no tocante à ampliação da Educação Infantil, bem como ao cumprimento do PNE, é importante considerar as disparidades municipais, pois conforme lembra Garcia (2017, p. 28) “cada Prefeitura Municipal, ao buscar implementar a meta um do atual PNE, o faz em ritmo próprio e de acordo com os recursos disponíveis, gerando resultados bastante distintos”. Desse modo, se entende como necessário no processo de fiscalização do cumprimento do PNE uma análise que considere as especificidades dos entes municipais quanto a sua capacidade técnica e financeira para implementação dessa política.

Assim, se entende como fundamental o estudo sobre a atuação do TC na fiscalização das políticas educacionais e, conforme o escopo desse trabalho, de modo mais específico no processo de fiscalização da “Meta 1” do PNE. Desse modo, o próximo capítulo se reserva a

discussão de como esta ação se efetuou, primeiramente em âmbito nacional, por meio do Acordo de Cooperação Técnica e Operacional firmado entre o MEC, o FNDE, a Atricon e o IRB, e na sequência sobre a fiscalização empenhada pelo TCE-PR nos municípios do estado, trazendo elementos de realidades específicas que possibilitarão uma aproximação com o objeto estudado.

3 FISCALIZANDO O PLANO NACIONAL DE EDUCAÇÃO (2014-2024)

Como visto até aqui, o controle externo de políticas públicas educacionais e de modo mais específico, a fiscalização do TC no cumprimento do PNE, se caracteriza como uma atuação recente e que vai além da preocupação com a execução e a lisura orçamentária. Desse modo, a questão que se coloca nessa pesquisa é como o TCE-PR tem fiscalizado o cumprimento da “Meta 1” do PNE - que trata da expansão do acesso à Educação Infantil.

De acordo Lessard (2016, p. 10), a aplicação na prática de políticas educativas não é um processo linear, isto porque o “poder público não age mais sozinho, mas leva em conta grande quantidade de agentes que enunciam e promovem seus valores e interesses em um contexto plural”. Desse modo, o campo das políticas públicas se caracteriza como espaço de relações de poder que envolve diferentes atores, inclusive dentro do próprio Estado, como é o caso do TC, que recentemente, conforme visto no primeiro capítulo deste trabalho, passou a analisar e avaliar a política educacional, entre elas, o PNE. Assim, corrobora-se com a perspectiva de Lessard (2016) de que esse campo tem se tornado cada vez mais complexo.

A atuação do TCE-PR na fiscalização da “Meta 1” do PNE iniciou no ano de 2015 por meio do “Projeto Piloto de Fiscalização Integrada” para avaliar a situação dos entes municipais em relação ao cumprimento do que preconiza essa meta, qual seja, universalizar a pré-escola (4 e 5 anos de idade) até 2016 e atender no mínimo 50% da população de 0 a 3 anos de idade em creches até o final da vigência do PNE (2024). Em 2015 o TCE-PR auditou dez municípios, com a continuidade do projeto nos anos de 2016 e 2017, foram 40 municípios e posteriormente 30, auditados respectivamente. No entanto, a atuação do TCE-PR não se configura em uma iniciativa isolada, mas integra uma série de ações orientadas a todos os TCs do país, por meio de um acordo de cooperação técnica e operacional firmado entre a Atricon, o IRB, o FNDE e o MEC (ATRICON *et al.*, 2016).

O PNE se constitui num documento necessário à organização da política educacional (GIL, 2016). O planejamento de metas e estratégias orientam a ação do Estado a longo prazo na superação de desigualdades e no cumprimento do direito de todos à educação. No ano de 2001 a Lei nº 10.172 institui o PNE 2001-2011 que, conforme Gil (2016), já não se tratava da primeira tentativa brasileira de elaborar um plano nacional, que remonta inicialmente à década de 1930 com o “Manifesto dos Pioneiros da Educação Nova” e posteriormente à LDB/1961 e a CF/1988.

Conforme documento da Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Educação (ANPEd, 2011) existiam dois projetos em disputa na elaboração do PNE 2001-

2011, com propostas distintas no que diz respeito à abrangência das políticas, sua gestão e financiamento. Um denominado de Proposta da Sociedade Brasileira, elaborado por meio de reuniões anuais do Fórum Nacional em Defesa da Escola Pública, dos Congressos Nacionais de Educação e das reuniões da ANPEd. E outro, encaminhado pelo Executivo Federal, aprovado no processo Legislativo nacional (Lei nº 10.172/2001). De acordo com o documento elaborado pela ANPEd (2011, p. 486), “o PNE aprovado, com a incidência de nove vetos presidenciais, em sua maioria, concernentes ao financiamento, não se efetivou como política de Estado e foi secundarizado como política de governo”.

No primeiro semestre do ano de 2010, depois de amplo processo de discussão e debate democrático com a participação de diversos sujeitos e segmentos em etapas municipais, regionais e estaduais, foi realizada a Conferência Nacional de Educação (CONAE) em Brasília com o intuito de reiterar os subsídios necessário à elaboração do PNE para a próxima década, que foram expressos por meio da elaboração de um “documento final” com as sistematizações realizadas na CONAE (BRASIL, 2010).

Assim, o Projeto de Lei nº 8.035/2010 foi elaborado e seguiu para discussão e aprovação no Legislativo, resultando na Lei nº 13.005 de junho de 2014, que institui o segundo PNE aprovado por lei e desta vez sem nenhum veto do Poder Executivo. No entanto, conforme documento já citado da ANPEd (2011, p. 484), esse Projeto de Lei “não refletiu o conjunto das decisões da CONAE”, desse modo, o projeto e consequentemente a lei que instituiu o PNE 2014-2024 não contemplaram todas as discussões expressas no documento final da CONAE, evidenciando, como já dito anteriormente, a disputa inerente à política pública.

A lei que regulamenta e direciona o Brasil em suas ações para a educação na década de 2014-2024 é composta por 20 metas e 254 estratégias para sua implementação. Conforme Dourado (2015), esse PNE avançou em várias metas e estratégias, algumas delas resultado da ampla participação popular, sindical e de movimentos sociais. Nas palavras de Gil (2016, p. 136),

Um bom plano deve ser aquele que retrate as contradições e as divergências que existem em nossa realidade, com propostas de fácil compreensão elaboradas com as escolas, com os professores, com os estudantes e suas famílias, sendo a participação dos governos controlada pela sociedade.

Além de instituir o PNE, a Lei nº 13.005/2014, determina em seu 8º artigo que estados e municípios também elaborem ou adequem seus próprios planos de educação, de modo que

estes estejam em consonância com as diretrizes, metas e estratégias do PNE. Desse modo, cada estado e município precisa ter seu planejamento aprovado por legislação própria, o que implica levar em consideração o contexto e as demandas locais das redes de ensino.

No que diz respeito ao acompanhamento e avaliação do cumprimento do PNE, está previsto em seu quinto artigo que esta deve ser realizada por diferentes instâncias, como o Fórum Nacional de Educação, o MEC, as comissões de educação da Câmara e do Senado e o CNE (BRASIL, 2014, Art. 5º). Na “Meta 20”, que trata da ampliação do investimento público em educação pública, a quarta estratégia prevê a colaboração entre o MEC, as Secretarias Estaduais e Municipais de Educação e os TCs no fortalecimento de mecanismos e instrumentos que assegurem a transparência e o controle social dos recursos educacionais, com destaque à realização de audiências públicas, criação de portais de transparência e capacitação dos membros de conselhos do Fundeb (BRASIL, 2014a).

Esta é a única menção feita aos TCs dentro do texto do PNE, e como visto se encontra na meta que trata da ampliação dos recursos educacionais e não no artigo referente à avaliação e ao monitoramento. Desse modo, entende-se que essa legislação parece reservar ao TC um papel voltado à formação e orientação de agentes municipais e da sociedade civil no fortalecimento do controle da aplicação dos recursos.

Assim, com o intuito de melhor compreender este cenário, tal capítulo se destina à análise da atuação do TC na fiscalização do PNE (2014-2024), em específico da “Meta 1” que se refere ao direito à Educação Infantil, iniciando com o processo de orientação realizado pela Atricon aos TCs do país e, posteriormente, a fiscalização realizada pelo TCE-PR nos anos de 2015, 2016 e 2017.

3.1 ATUAÇÃO DA ASSOCIAÇÃO DOS MEMBROS DOS TRIBUNAIS DE CONTAS DO BRASIL (ATRICON) NO PROCESSO DE FISCALIZAÇÃO DO PNE (2014-2024)

De acordo com o exposto seu Regimento Interno (2018), a Atricon é uma instituição de direito privado que representa, integra e garante o aperfeiçoamento dos TCs e de seus membros. Foi criada em 1992 e visa aprimorar o sistema de controle externo brasileiro. Sua direção é eleita a cada dois anos e define junto aos associados as metas e estratégias dos TCs para tal período⁹. Apesar da existência de outras associações no âmbito do TC, como a

⁹ Disponível em: <<http://www.atricon.org.br/institucional/apresentacao/>>. Acesso em 24 out. 2017.

Associação Brasileira dos Tribunais de Contas dos Municípios (Abracom), a Associação Nacional dos Auditores (Audicon) e a Associação Nacional do Ministério Público de Contas (Ampcon), a fiscalização do PNE pelo TCs foi promovida pela Atricon.

No ano de 2015, a Atricon aprovou a Resolução nº 03/2015 que trata das diretrizes de controle externo relacionadas às despesas com educação. O texto apresenta orientações aos TCs do país para que “aprimorem seus regulamentos, procedimentos, ferramentas e práticas no que se refere ao controle externo dos recursos destinados à educação, com foco no PNE” (ATRICON, 2015, p. 5).

Dividida em duas partes, a citada Resolução (ATRICON, 2015) trata primeiro das considerações que legitimam sua elaboração, como a necessidade de implantação de um sistema integrado de controle da administração pública; o compromisso assumido com a qualidade e agilidade do controle externo; o fortalecimento do TC como instrumento indispensável à cidadania; os princípios constitucionais e legais de efetividade, legalidade, legitimidade, economicidade, eficiência e eficácia; a competência constitucional do TC para fiscalização da correta aplicação dos recursos públicos destinados à educação; e a estratégia 20.4 do PNE que prevê a colaboração entre o MEC, as Secretarias de Educação dos Estados e dos Municípios e os TCs para o fortalecimento dos mecanismos e instrumentos de controle que assegurem “a transparência e o controle social na utilização dos recursos públicos aplicados em educação, especialmente a realização de audiências públicas, a criação de portais eletrônicos de transparência e a capacitação dos membros de conselhos de acompanhamento e controle social do Fundeb” (BRASIL, 2014, Estratégia 20.4).

A segunda parte do documento consiste em “anexo único” que elenca justificativa, objetivos, princípios e diretrizes para atuação dos TCs na fiscalização dos recursos referentes à educação no cumprimento do PNE. Desse modo, o objetivo definido pelo documento é “disponibilizar referencial para que os Tribunais de Contas aprimorem seus regulamentos, procedimentos, ferramentas e práticas no que se refere ao controle externo dos recursos destinados à educação, com foco no Plano Nacional de Educação” (ATRICON, 2015, p. 5).

Desse modo, a Resolução nº 03 (ATRICON, 2015) aponta para a fiscalização de todo o PNE, determinando ainda que, essa atuação seja tomada como prioritária no planejamento estratégico dos TCs, assim orienta:

O controle externo da educação abrangerá não apenas a fiscalização contábil, financeira, orçamentária e patrimonial, mas também avaliará, quantitativa e qualitativamente, a evolução de cumprimento das metas e estratégias previstas no PNE, em seus aspectos de governança, tempestividade e operacionais, de modo a assegurar a legalidade, legitimidade, eficácia, eficiência, efetividade e

economicidade da aplicação dos recursos públicos destinados à educação. (ATRICON, 2015, p. 8).

Assim, ainda que o objetivo elencado na Resolução nº 03/2015, bem como, o texto da estratégia 20.4 se refiram ao fortalecimento dos mecanismos e instrumentos do controle externo dos recursos destinados à educação, as diretrizes preveem uma ampliação dessa fiscalização, incluindo a avaliação da evolução do cumprimento do PNE em diferentes aspectos (governança, tempestividade e operacionais).

De acordo com conceito formulado pelo TCU (BRASIL, 2014b, p. 26), no setor público, governança “compreende essencialmente os mecanismos de liderança, estratégia e controle postos em prática para avaliar, direcionar e monitorar a atuação da gestão, com vistas à condução de políticas públicas e à prestação de serviços de interesse da sociedade”. Já o aspecto tempestividade refere-se ao cumprimento dos prazos estabelecidos e a análise dos aspectos operacionais, trata do exame da economicidade, eficiência, eficácia e efetividade da sua execução (BRASIL, 2015).

Desse modo, além da avaliação da aplicação dos recursos educacionais, as diretrizes elencadas na Resolução nº 03/2015 preveem que o TC realize uma análise ampliada, que consiste também na avaliação de como o administrador público tem conduzido a política, se tem cumprido as metas dentro dos prazos estabelecidos no PNE e qual tem sido o desempenho na execução dessa política educacional.

Dando sequência às ações que implementaram a fiscalização realizada pelos TCs do Brasil que verificou o cumprimento do PNE, a Atricon firmou em março de 2016 um Acordo de Cooperação Técnica e Operacional junto ao MEC, o FNDE e o IRB, que também é chamado de “A Casa do Conhecimento dos Tribunais de Contas”, responsável por realizar capacitações, seminários, encontros, debates e investigar a organização, os métodos e procedimentos de controle externo e interno dos TCs no país¹⁰. O Acordo prevê a realização de ações conjuntas desses órgãos para implementação da Lei nº 13.005/2014, que trata dos planos de educação, nacional, estaduais e municipais (ATRICON *et al.*, 2016).

Desse modo, a Atricon e o IRB publicaram no dia 29 de março de 2016 uma Portaria Conjunta (ATRICON; IRB, 2016b) para instituir o GT que ficou responsável em propor as medidas necessárias para atender a implementação do Acordo de Cooperação Técnica e Operacional firmado junto ao MEC e ao FNDE, bem como as diretrizes traçadas na

¹⁰Disponível em: <<http://www.irbcontas.org.br/site/index.php/2014-11-04-14-23-27/institucional>>. Acesso em 24 out. 2017.

Resolução nº 03/2015. Integraram o GT conselheiros dos TCs Estaduais (MG, MS, GO, SP, RS, RR, AC, PA) e procuradores do Ministério Público de Contas (SP, MG), de modo a compor quatro representantes da Atricon e seis do IRB, tendo como coordenador do GT o Conselheiro Cezar Miola (TCE-RS) (ATRICON; IRB, 2016b).

Interessante pontuar que, apesar do TCE-PR ter iniciado o Projeto Piloto de Fiscalização Integrada em 2015, portanto, já estava atuando na fiscalização do PNE quando o GT foi formado, este Tribunal não contou com representantes no grupo, que foi instituído para pensar a implementação do Acordo que trata da fiscalização em si.

Entre as atribuições do GT estava a elaboração de um Relatório Final com as contribuições apuradas por meio de consulta pública a todos os TCs. Esse documento foi publicado em novembro de 2016 com o título “Metas do Plano Nacional de Educação (PNE): Relatório Final do Grupo de Trabalho Atricon-IRB” (ATRICON; IRB, 2016a).

O relatório apresenta orientações elaboradas pelo GT para a fiscalização dos planos estaduais e municipais de educação, bem como sua compatibilidade com o PNE. O documento inicia apresentando como foi instituído o PNE 2014-2024, sua justificativa legal na CF/1988 e na LDB/1996, a elaboração do primeiro PNE (2001-2010) e a necessidade de um PNE com dotações orçamentárias compatíveis para sua efetivação (ATRICON; IRB, 2016a).

Conforme registrado no relatório, o GT elaborou para o ano de 2016 uma agenda de debates centrada em três eixos: i) Diagnóstico e monitoramento; ii) Auditorias e indicadores; e iii) Interlocução com outros atores e transparência (ATRICON; IRB, 2016a). Desse modo, são esses os temas abordados no decorrer do referido documento, sendo cada capítulo dedicado às discussões e recomendações de um dos eixos citados.

Como pode ser observado no quadro 2, o primeiro eixo, “diagnóstico e monitoramento”, elenca em suas recomendações que os planos estaduais e municipais de educação devem servir como “guia para a atividade de fiscalização dos Tribunais de Contas” (ATRICON; IRB, 2016a, p. 11); que compete ao órgão a elaboração de diagnósticos periódicos da situação de seus jurisdicionados por meio da utilização de bases de dados confiáveis para construção de indicadores e viabilização do controle social; da necessidade de compatibilidade entre os Planos de Educação, a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO), a Lei Orçamentária Anual (LOA) e o Plano Plurianual (PPA); além de indicar a imprescindibilidade de fortalecimento do Sistema de Informações sobre Orçamentos Públicos em Educação (SIOPE) como ferramenta de fiscalização da destinação dos recursos.

QUADRO 2 – RECOMENDAÇÕES AOS TRIBUNAIS DE CONTAS DO PAÍS PARA DIAGNÓSTICO E MONITORAMENTO DOS PLANOS DE EDUCAÇÃO

I) Instar a aprovação e sanção dos Planos de Educação em relação aos jurisdicionados que até então não o fizeram. Ainda não possuem plano aprovado ou sancionado 02 Estados e 37 Municípios (dados de setembro de 2016);
II) Realizar diagnósticos periódicos para a situação da qualidade e quantidade da oferta educacional, valendo-se, para tanto, de instrumentos próprios de levantamento ou das informações já disponibilizadas por órgãos oficiais como o MEC, o INEP e o IBGE;
III) Utilizar a Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD/ IBGE) para acompanhamento das Metas de oferta de educação em nível estadual;
IV) Utilizar os Censos Escolares da Educação Básica e Superior produzidos anualmente pelo INEP, juntamente com estimativas populacionais por faixa etária, para acompanhamento das Metas de oferta de educação em nível municipal;
V) Orientar as Secretarias de Planejamento ou possíveis órgãos de estatísticas estaduais a elaborarem, periodicamente, estimativas populacionais por Município, de acordo com as faixas necessárias para construção de indicadores de algumas Metas previstas nos planos de educação;
VI) Realizar levantamentos e aplicar questionário para conhecer o conteúdo dos Planos de Educação dos seus respectivos Estados e Municípios e, assim, adequar o monitoramento às Metas e prazos neles estabelecidos;
VII) Divulgar em seus endereços eletrônicos o “Mapa da Universalização da Educação Básica no Brasil”.
VIII) Exercer papel indutor a partir do monitoramento das Metas e Estratégias previstas nos planos de educação;
IX) Construir sistema de monitoramento que permita a expedição de alertas aos jurisdicionados em situação de risco de não atingimento das Metas ou Estratégias nos percentuais e dentro dos prazos definidos no Plano Nacional de Educação;
X) Observar as taxas de atendimento definidas nos Planos estaduais, distrital ou municipais para balizar o monitoramento e a expedição de alertas, tendo-se presente, contudo, que os referidos planos não poderão prever taxas de atendimento inferiores ou prazos de cumprimento superiores aos estabelecidos no PNE;
XI) Utilizar os indicadores desenvolvidos pelo INEP no documento Linha de Base para construir o sistema de monitoramento;
XII) Adotar como modelo para a elaboração do sistema de monitoramento e expedição de alertas o projeto piloto desenvolvido pelo Grupo de Trabalho, utilizando o software Qlikview;
XIII) Disponibilizar, nos sítios eletrônicos dos Tribunais, os monitoramentos realizados e as taxas de atendimento de cada um dos jurisdicionados, no intuito de viabilizar o controle social.
XIV) Instar os seus jurisdicionados para que produzam peças orçamentárias compatíveis com os objetivos, Metas e diretrizes constantes nos planos de educação;
XV) Atuar de forma pedagógica e preventiva, emitindo orientações quanto à elaboração dos PPAs, LDOs e LOAs, assegurando recursos suficientes à consecução das Metas contidas nos planos de educação;
XVI) Adotar providências imediatas para orientação dos novos prefeitos, secretários municipais e vereadores que serão empossados em janeiro de 2017;
XVII) Fortalecer o SIOPE como ferramenta de fiscalização da destinação dos recursos aplicados na educação, cobrando o seu efetivo preenchimento pelos jurisdicionados;
XVIII) Promover, nos procedimentos de auditoria, a verificação e confirmação das informações declaradas no SIOPE.

FONTE: ATRICON; IRB (2016a)

Conforme dados apresentados por Pinto (2014), oito anos após a aprovação do PNE 2001-2011, 44% dos municípios brasileiros não tinham aprovado seu plano de educação, como determinava tal legislação, o que pode justificar o primeiro aspecto elencado no quadro 2, que orienta os TCs a solicitarem sua execução, indicando que em 2016 existiam 37 municípios do país que não tinham aprovado seu Plano Municipal de Educação, uma preocupação relevante do ponto de vista do planejamento educacional, ainda que, como bem pontua Pinto (2014), somente a existência de um plano aprovado legalmente não garante sua implementação. No entanto, pensar o planejamento sem a existência de um norte, como é o

plano de educação, tampouco colabora para organização e execução da política em âmbito local. Assim, conforme Gil (2016, p. 138),

Sem a existência de planos estaduais e municipais de educação que traduzem em âmbito local as metas, prioridades, objetivos, responsabilidades etc apontados pelo documento nacional, não é culpa exclusiva do PNE que suas propostas se distanciem da realidade das escolas públicas.

O segundo aspecto prevê a averiguação da qualidade e quantidade da oferta educacional. Importante destacar que, o conceito de qualidade é concebido como polissêmico, ou seja, apresenta vários significados e interpretações, nesse sentido indica o que determinado indivíduo ou sociedade estabelece como bom (TAPOROSKY, 2017). No entanto, as recomendações feitas aos TCs não explicitam quais critérios ou indicadores de qualidade devem ser aferidos, ficando a juízo de cada TC o que considera como situação de qualidade.

Outras recomendações feitas aos TCs, conforme apresentado no quadro 2, tratam da utilização e elaboração de dados educacionais para o acompanhamento das metas. Como pontuou Gil (2016), além de outros aspectos, um planejamento necessariamente deve apresentar um diagnóstico, nesse sentido, os dados são imprescindíveis para sua elaboração, bem como para sua avaliação.

A análise da compatibilidade entre os planos nacional, estaduais e municipais quanto à definição das taxas e prazos estabelecidos também é elencada no rol de recomendações elaboradas pelo GT, que entende que estes devem estar em consonância com o PNE, assim defende que as taxas estabelecidas nos planos estaduais e municipais não podem ser menores que as do PNE e os prazos ultrapassarem os que estão lá definidos. No entanto, o oitavo artigo da Lei nº 13.005/2014 estabelece que os PEE e os PME devem apresentar consonância com as diretrizes, metas e estratégias previstas no planejamento nacional, não necessariamente reproduzir os valores lá determinados, já que estes precisam considerar as especificidades e o contexto local demandado, caso contrário, os PEE e PME perdem a razão de ser.

Ainda sobre as recomendações elencadas no quadro 2, destaca-se a viabilização do controle social, este conforme discutido anteriormente, tem importante papel na promoção da transparência e controle das políticas educacionais, sendo sua articulação com o controle externo necessária para o aperfeiçoamento e ampliação da fiscalização da gestão pública (CARVALHO, 2006). Desse modo, ainda que figure em apenas uma das recomendações, a promoção do controle social por meio da disponibilização de dados pode contribuir para a

avaliação dos planos, já que, conforme Quirino (2018, p. 72), “o controle social e a transparência pública são elementos que se reforçam mutuamente”.

Em outra recomendação expressa no eixo “diagnóstico e monitoramento”, o GT indica a necessidade da atuação dos TCs por meio de orientações na adequação de peças orçamentárias compatíveis com os planos de educação, isto porque a dotação orçamentária necessária para implementação das metas e estratégias precisa ser prevista nesses instrumentos de planejamento municipal. Nesse sentido, o TC analisa tradicionalmente os relatórios de execução orçamentária, ou seja, os gastos já executados pelos municípios, mas nem sempre se dedica à análise do planejamento, que antecede os gastos, diferente do que propõe tais recomendações. Nesse sentido, Gil (2016) lembra que os planos precisam ser incluídos no “ciclo orçamentário”, já que sem dotação orçamentária, dificilmente serão implementados.

Finalizando as recomendações expressas no primeiro eixo, uma importante questão é abordada, o fortalecimento do SIOPE como ferramenta de fiscalização dos gastos educacionais. Ferraz *et al* (2013) ao analisarem os dados disponíveis nessa plataforma, apontam a necessidade de melhoras nas informações disponíveis, isto porque as autoras encontraram fragilidades como a recorrência de municípios com dados zerados, negativos e outros que não repassaram as informações financeiras para a base de dados. Desse modo, por se tratar de uma ferramenta importante para o controle dos gastos em educação, tais fragilidades dificultam a transparência dos dados e, consequentemente, o exercício do controle externo e social, assim, a atuação do TC se mostra relevante nessa questão, já que este é o órgão responsável pelo controle externo das contas da administração pública.

Desse modo, percebe-se que as orientações elencadas no quadro 2 se mostram pontuais quanto ao que os TCs devem realizar na fiscalização dos planos, o que olhar, publicar, fazer, construir. No entanto, há indicações que também dependem das escolhas de cada TC, indicando certa subjetividade na análise, como é o caso da recomendação que trata do diagnóstico da qualidade. Nesse eixo ainda é possível perceber uma preocupação do GT com a análise de dados educacionais no monitoramento e avaliação dos planos, bem como o fortalecimento de bases de dados que permitam a fiscalização da utilização dos recursos públicos em educação, como é o caso do SIOPE.

O próximo eixo do qual trata o Relatório Final do GT refere-se as “auditorias e indicadores”, conforme especificado no quadro 3 (ATRICON; IRB, 2016a, p. 72). As orientações pontuam que a elaboração dos planos de fiscalização pelo TC precisa ser realizada a partir das providências tratadas no eixo anterior, quais sejam, os diagnósticos, o sistema de

monitoramento e a expedição de alertas aos municípios com risco de não atender as metas estabelecidas pelos planos de educação de acordo com os prazos estipulados.

QUADRO 3 – RECOMENDAÇÕES AOS TRIBUNAIS DE CONTAS DO PAÍS PARA AUDITORIAS E INDICADORES

I) Manter mobilização nacional quanto à regulamentação do Custo aluno-Qualidade inicial CAQi como referencial mínimo de qualidade da educação básica pública;
II) Adotar matriz de controle, sendo que o Grupo de Trabalho oferece proposta nesse sentido para orientar os trabalhos de fiscalização;
III) Estabelecer plano de fiscalização para 2017, seguindo o quadro de prioridades, que contempla as Metas 1, 3, 9 e 18, além de algumas estratégias correspondentes;
IV) Incorporar nos procedimentos de auditoria o rol mínimo de elementos para exame <i>in loco</i> , envolvendo quadro de pessoal, infraestrutura, merenda e transporte escolar, material didático-pedagógico, política de inclusão e aplicação de recursos em educação;
V) Instar os jurisdicionados a aprovarem os planos de carreira e a acompanhar a relação entre as horas docência necessárias e as efetivamente contratadas por determinada rede ou sistema de ensino, primando pela gestão eficiente da folha de pagamento.
VI) Atuar de forma preventivo-pedagógica, indutora dos resultados previstos nos planos de educação, a partir de diagnósticos, levantamentos, treinamentos, comunicações aos jurisdicionados e expedição de alertas àqueles em situação de risco de não atingimento dos percentuais e prazos definidos pela legislação;
VII) Prever formas de composição consensual, como é o caso do TAG, com a finalidade de melhoria do desempenho dos órgãos, entidades e programas a partir da construção de solução acordada entre gestores e órgão de controle quanto ao pleno atendimento das Metas do PNE;
VIII) Determinar, na análise das contas governamentais, a apresentação de plano de ação, com atividades concretas e cronograma de implantação das medidas necessárias à correção das irregularidades;
IX) Incluir o descumprimento às Metas educacionais dentre o rol de irregularidades que fundamentam a emissão de parecer desfavorável.

FONTE: ATRICON; IRB (2016a)

As recomendações destacam a importância da implementação do Custo Aluno-Qualidade inicial (CAQi) e do Custo Aluno-Qualidade (CAQ), sendo que estes devem constituir-se em importantes referenciais para atuação do TC (ATRICON; IRB, 2016a). A defesa pela implementação do CAQi e do CAQ foi construída pela Campanha Nacional pelo Direito à Educação e objetiva transformar em políticas concretas a garantia de um padrão mínimo de qualidade educacional, desse modo, o CAQi refere-se ao padrão mínimo necessário para garantia da educação pública de qualidade e o CAQ avança para além do mínimo (PINTO, 2006). Desse modo, as orientações do GT indicam a necessidade de implementação de ambos referenciais e, além disso, a mobilização dos TCs para sua efetivação.

A adoção de matriz de controle é a próxima recomendação do GT. Primeiramente, cabe destacar que não há definição disponível no vocabulário do TCU a respeito dessa matriz, encontrando-se referência apenas a matriz de achados, de fiscalização e de planejamento. A primeira refere-se a um documento que apresenta os achados do TC na fiscalização; a segunda trata de “uma sistematização do conjunto mínimo de informações necessárias para

atender a um determinado objetivo, no âmbito de uma fiscalização” (BRASIL, 2015, p. 559); e por fim, a terceira corresponde a um “documento que organiza e sistematiza o planejamento do trabalho de auditoria (ou fiscalização) e registra o programa de auditoria (ou fiscalização) no TCU” (BRASIL, 2015, p. 559). Desse modo, infere-se que o GT tenha se referido nesta orientação a matriz de fiscalização ou planejamento, já que se trata de instrumento para orientar os trabalhos de fiscalização que, conforme exposto, pode ser elaborada por cada TC ou utilizada proposta oferecida pelo GT.

Ainda na discussão do segundo eixo, sugere-se que os TCs fiscalizem prioritariamente no ano de 2017 as metas 1, 3, 9 e 18, tendo em vista os prazos para o seu cumprimento. Tais metas referem-se à universalização da pré-escola e ampliação do atendimento em creche (Meta 1); universalização do atendimento escolar para população de 15 a 17 anos de idade e ampliação do das matrículas no Ensino Médio (Meta 3); erradicação do analfabetismo absoluto e redução do analfabetismo funcional (Meta 9); e existência de Plano de Carreira para os profissionais da educação (Meta 18). Três dessas metas tem como prazo o ano de 2016 (Metas 1, 3 e 18) e na “Meta 9” o prazo é ainda inferior (2015), sendo que nas metas 1, 3 e 9 estes anos são definidos como prazos intermediário, estabelecido para parte das metas, já que parte delas tem como prazo final o ano de 2024. Desse modo, percebe-se que o GT estabelece como critério central para escolha das metas fiscalizadas o aspecto tempestividade, que como visto anteriormente refere-se ao cumprimento dos prazos estabelecidos.

A recomendação IV é a primeira a indicar a realização de visitas *in loco*, indicando os elementos que devem ser observados pelos TCs, como quadro de pessoal, infraestrutura, material, merenda escolar, transporte escolar, política de inclusão e aplicação de recursos. No entanto, não há indicação quanto a quais aspectos de cada elemento serão observados nas visitas *in loco*, se a relação desses elementos com o cumprimento das metas, a aferição da qualidade, dos recursos necessários, os gastos realizados em cada um, as políticas municipais, entre outros. Assim, pode-se observar novamente a discricionariedade atribuída aos TCs pelo GT quanto ao que observar na fiscalização, deixando cada órgão definir o que considera como “adequado”.

Nas recomendações V e VI fica evidente a pretensão do TC, por meio do GT, que este exerça papel indutor na elaboração e implementação das políticas locais, nesse caso por meio da aprovação dos planos de carreira e da indução dos resultados previstos nos planos de educação. E na sequência, as recomendações indicam como medidas a serem tomadas pelos TCs junto aos municípios em casos de descumprimento das metas do PNE, a celebração de

TAG, a apresentação de plano de ação com medidas para correção das irregularidade e repercussão desfavorável no parecer sobre as contas do executivo (ATRICON; IRB, 2016a).

Nesse sentido, como confirma a pesquisa de Garcia (2017), o TC tem exercido na implementação municipal da política nacional, papel de ator de políticas públicas, empreendendo para tal meios negociais ou coercitivos. Para Garcia (2017), os atores de políticas públicas nesse contexto são externos e influenciam o Poder Executivo na implementação das políticas, tem autonomia decisória, possibilidade de planejar suas atividades, recursos de poder e autoridade e posição política destacada.

O terceiro e último eixo do Relatório Final elaborado pelo GT da Atricon e do IRB (2016a), refere-se à necessidade de interlocução com outros atores da sociedade, como os Conselhos estaduais e municipais de educação, o Ministério Público, a Defensoria Pública e os Conselhos Tutelares, bem como entre os próprios TCs por meio de uma comissão permanente de acompanhamento e da criação de um “banco de boas práticas” (QUADRO 4).

QUADRO 4 – RECOMENDAÇÕES AOS TRIBUNAIS DE CONTAS DO PAÍS PARA INTERLOCUÇÃO COM OUTROS ATORES E TRANSPARÊNCIA DAS INFORMAÇÕES

I) Atuar em rede com os Conselhos Estaduais e Municipais de Educação, Conselhos Tutelares, Ministério Público e Defensoria Pública, incluindo o contato com a sociedade, via universidades e outras entidades, no intuito de ampliar a efetividade das ações de controle externo;
II) Criar canais de comunicação com os Conselhos Tutelares e com a Defensoria Pública, com o objetivo de facilitar a troca de informações sobre a oferta de vagas e as áreas mais vulneráveis em relação ao atendimento à educação;
III) Trabalhar em conjunto com o Ministério Público, oferecendo informações e subsídios para o desempenho das atribuições da referida instituição, em atendimento ao Acordo de Cooperação firmado com o MEC e o FNDE.
IV) Atuar integradamente, a fim de padronizar as metodologias e de compartilhar experiência e conhecimento entre os Tribunais, visando à melhoria dos métodos de fiscalização na área da educação;
V) Criar uma Comissão Permanente de Acompanhamento, com a finalidade de disseminar informações, realizar encontros, fóruns e discussões, no âmbito nacional, promovendo o desenvolvimento de conhecimentos e a formulação de propostas para as entidades que congregam os TCs;
VI) Constituir banco de boas práticas, no qual serão elencadas todas as iniciativas e trabalhos desenvolvidos pelos TCs na área da educação, possibilitando a troca de experiências, compartilhamento e enriquecimento mútuo;
VII) Adotar as providências necessárias para alinhamento do indicador (QATC) de educação, a ser aplicado na próxima avaliação no âmbito do Marco de Medição do Desempenho dos Tribunais de Contas (MMD-TC)
VIII) Primar pela transparência das informações referentes ao cumprimento do PNE e à destinação dos recursos públicos aplicados em educação, fomentando o controle social;
II) Instar os Estados, Distrito Federal e Municípios a divulgar dados sobre o cumprimento do PNE nos seus sítios eletrônicos, com fundamento na Lei de Acesso à Informação;
IX) Disponibilizar espaço próprio em seus respectivos portais para disseminar as ações de fiscalização empreendidas na área da educação e lançar dados sobre a execução das Metas do PNE por seus jurisdicionados;
X) Elaborar e disponibilizar em suas páginas na internet “Mapa da Universalização da Educação Básica”, contendo informações de seus respectivos entes jurisdicionados.

FONTE: ATRICON; IRB (2016a)

As recomendações expressas nesse eixo vão ao encontro da defesa de Carvalho (2006, p. 148) sobre a necessidade de integração dos sistemas de controle para o aperfeiçoamento e ampliação da fiscalização da gestão pública, conforme já discutido no primeiro capítulo desse trabalho. Tal mobilização mostra-se relevante no âmbito da garantia do direito à educação, pois como mostra a pesquisa coordenada por Silveira (2018), um dos efeitos da atuação de órgãos de controle, do sistema de justiça neste caso em específico, por meio da exigibilidade do direito à vaga na Educação Infantil, tem gerado ampliação dessa oferta.

No entanto, cabe ainda problematizar quais os efeitos da atuação conjunta de todos esses órgãos pressionando os municípios para o cumprimento do PNE. Estaria prevista em tal mobilização, por exemplo, a análise das condições materiais dos municípios para o cumprimento das metas quanto à necessidade de aporte técnico e financeiro? Tendo em vista, conforme destacou Pinto (2014), as fragilidades apresentadas pela maioria dos municípios brasileiros quanto a esses aspectos. E ainda, há consideração por parte dessas instituições de controle quanto às especificidades educacionais e locais da implementação da política? Tais questões mostram-se relevantes para a análise dessa atuação.

O terceiro eixo recomenda ainda a atuação integrada dos TCs para padronização de metodologias e compartilhamento de informações e conhecimentos. Tal recomendação remonta a discussão levantada por Machado (2012) e Davies (2003b) sobre a não uniformização dos TCs em âmbito nacional, o que gera, inclusive, diferenças nas interpretações adotadas pelos TCs e a perda de muitos recursos legalmente devidos à educação, evidenciando a importância dessa articulação.

Ainda nesse eixo discute-se sobre a necessidade de transparência mediante a disponibilização em portais eletrônicos de informações sobre a fiscalização do PNE realizada pelo TC, de modo a possibilitar maior controle por parte do estado e da sociedade. Essa recomendação mostra-se indispensável quando observamos a situação dos municípios quanto ao acesso e a transparência de informações governamentais, como mostra o trabalho de Quirino (2018) ao evidenciar por meio do Índice de Publicidade das Leis Orçamentárias (IPLO) a situação dos municípios do estado do Paraná onde, 95% apresenta IPLO parcial (50,1%) ou insuficiente (44,9%) e apenas 20, dos 399 municípios daquele estado, apresentam IPLO necessário, ou seja, atendem as exigências legais apresentando publicidade mais completa de suas leis orçamentárias.

Por fim, percebe-se que as recomendações elencadas nos três eixos elaborados pelo GT para orientar os TCs na realização da fiscalização do PNE, expressam um movimento que vai além do controle dos recursos e do aprimoramento de suas ferramentas, como as que

recomendam o exercício de um papel indutor pelos TCs (recomendação VIII, eixo I), a realização de diagnósticos da qualidade da oferta educacional (recomendação II, eixo I) e o exame de elementos como infraestrutura, merenda escolar, transporte escolar, política de inclusão (recomendação IV, eixo II).

Nesse sentido, entende-se como necessário problematizar tais recomendações, iniciando pelo conceito de qualidade adotado pelo GT ou mesmo pelos TCs, tendo em vista que, conforme pontua Oliveira e Araujo (2005, p. 7), a qualidade é um termo polissêmico, ou seja, “comporta diversos significados e por isso tem potencial para desencadear falsos consensos, na medida em que possibilita interpretações diferentes do seu significado segundo diferentes capacidades valorativas”, e ainda, conforme observado anteriormente, a atuação de especialistas em educação não é uma realidade nos TCs do país, nesse sentido, cabe a reflexão de qual qualidade educacional referem-se tais orientações e como esta será avaliada, ou ainda se a fiscalização de todos esses elementos é inerente ao papel do TC.

Porém, mesmo levantadas tais problematizações, torna-se importante pontuar que o cumprimento das metas elencadas nos planos de educação deve compor o planejamento dos governantes em qualquer nível da administração pública, já que estes referem-se a políticas de Estado, deste modo, como pontua Gil (2016, p. 134),

Gostando ou não do conteúdo dos planos, concordando ou não com seus rumos, precisa-se constranger os governos a respeitar os planos, os quais precisam ser tomados como norte das ações de seus mandatos, ações estas que podem e devem ter as colorações e matizes próprias de seus representantes, no entanto sem desfigurar os rumos traçados pelas políticas de Estado, no caso, os planos educacionais.

Assim, a partir dessa série de documentos e orientações da Atricon e do IRB para a fiscalização dos planos estaduais e municipais de educação, o TCE-PR iniciou sua atuação definindo como foco de sua fiscalização a “Meta 1” do PNE, que prevê a universalização do atendimento na pré-escola (4 e 5 anos de idade) até o ano de 2016 e a ampliação da oferta de vagas na creche (0 a 3 anos de idade) para atender até o final da vigência do PNE (2024), no mínimo, 50% das crianças que correspondem a essa faixa etária. Desse modo, o próximo subtítulo se reserva a discussão e análise da atuação desse órgão em específico, permitindo, inclusive, a observação de quais das recomendações acima elencadas foram incluídas na fiscalização do TCE-PR.

3.2 A FISCALIZAÇÃO DA “META 1” DO PNE (2014-2024) PELO TCE-PR E SUAS IMPLICAÇÕES

Esta parte do trabalho se dedica a apresentar a análise da atuação do TCE-PR na fiscalização da “Meta 1” do PNE. Inicialmente é apresentado um panorama do início do processo, os municípios elencados para a auditoria *in loco* e sua situação quanto ao atendimento da Educação Infantil. Na sequência, a análise centra-se nos relatórios de auditoria elaborado pelo TCE-PR após a realização da fiscalização, bem como nos achados e recomendações aferidas pelo órgão aos municípios. Para ajudar nessa análise, é apresentada no decorrer desse subtítulo trechos da entrevista realizada no final do ano de 2018 com auditor do TCE-PR que participou do processo de fiscalização analisado nessa pesquisa.

Desse modo, conforme permite a Lei Orgânica do TCE-PR (PARANÁ, 2005, Art. 168), o órgão participou como um dos signatários do Acordo de Cooperação Técnica e Operacional firmado pela Atricon (ATRICON *et al.*, 2016). O processo de fiscalização da “Meta 1” do PNE realizado pelo TCE-PR iniciou na gestão 2015-2016, presidida pelo conselheiro Ivan Lelis Bonilha, tendo como vice-presidente o conselheiro Ivens Zschoerper Linhares e corregedor-geral José Durval Mattos do Amaral, eleitos entre os conselheiros para mandato de dois anos.

No Paraná, essa fiscalização não foi realizada em parceria com outras instituições de controle do estado, como recomendavam as orientações elaboradas pelo GT da Atricon e do IRB (2016a), como é o caso do Rio Grande do Sul, por exemplo, em que TCE-RS e MP/Rs desenvolveram esforços conjuntos voltados à ampliação de vagas na Educação Infantil (GARCIA, 2017). Sobre esse aspecto, o servidor ouvido nessa pesquisa relatou que o TCE-PR tentou uma aproximação com o Ministério Público do Paraná (MP/PR), sem sucesso. Destacou ainda que o TCE-PR entende a necessidade de integração com outros órgãos, e que nesse sentido tem uma aproximação com o Observatório Social, uma instituição não governamental que atua como associação e busca reunir entidades representativas da sociedade civil com o intuito de contribuir para a melhoria da gestão pública por meio do controle social dos gastos públicos¹¹, nesse sentido, o auditor destaca que o Observatório Social não tem como foco a análise de políticas públicas, como tem se dedicado o TCE-PR.

O TCE-PR iniciou sua fiscalização no ano de 2015, com o “Projeto Piloto de Fiscalização Integrada dos Municípios do Paraná”, dando continuidade nos anos de 2016 e

¹¹ Disponível em: <<http://osbrasil.org.br/>>. Acesso em 14 abr. 2019.

2017. O Projeto Piloto iniciado em 2015 tinha como objetivo verificar se os municípios do estado estavam cumprindo a parte A da “Meta 1” do PNE e do Plano Estadual de Educação (PEE), que se refere somente a universalização da pré-escola. O Relatório de Auditoria ainda destaca que o “Projeto Piloto de Fiscalização” também buscou “desenvolver uma estratégia de atuação que permita ao TCE-PR ampliar sua ação de controle nos municípios paranaenses em termos não meramente quantitativos, mas também qualitativos” (PARANÁ, 2016a, p. 6). Para tanto, o TCE-PR organizou a auditoria de 2015 a partir de três linhas de investigação, o planejamento municipal, a adequação do corpo técnico e a execução de obras e serviços de engenharia (PARANÁ, 2016a).

Participaram dessa primeira auditoria dez municípios do estado, conforme listado na tabela 1, que foram selecionados a partir de dois momentos. Na primeira delimitação da amostra, o TCE-PR comparou “índices de risco provenientes dos indicadores dos municípios circunscritos em um raio não superior a 200 km de distância de Curitiba” (PARANÁ, 2016a, p. 16), assim, foram selecionados previamente 15 municípios, dez com índices que inferiam baixo desempenho educacional e cinco que sugeriam alto desempenho. Num segundo momento, a equipe de auditoria, dividida em cinco grupos, levantou informações provenientes de leis, documentos oficiais, indicadores técnicos e orçamentário-financeiros, bem como aplicou técnicas de diagnóstico, identificação e priorização de pontos críticos. Com base nesses diagnósticos, em informações estatísticas, indicadores educacionais e indicadores de gestão pública, a amostra definitiva para visita *in loco* se compôs de dez municípios do estado:

TABELA 1 – MUNICÍPIOS SELECIONADOS PARA A AUDITORIA DO PROJETO PILOTO DE FISCALIZAÇÃO INTEGRADA DO TCE-PR EM 2015

MUNICÍPIO	POPULAÇÃO (IBGE, 2010)	TAXA DE ATENDIMENTO CRECHE (%) 2010	TAXA DE CRESCIMENTO CRECHE 2010-2016 (%)	TAXA DE ATENDIMENTO PRÉ-ESCOLA (%) 2010	TAXA DE CRESCIMENTO PRÉ-ESCOLA 2010-2016 (%)
Almirante Tamandaré	103.204	7,99	61,04	23,23	5,14
Araucária	119.123	17,71	40,57	48,41	74,93
Campo Largo	112.377	17,56	109,31	77,30	-5,12
Campo do Tenente	7.125	7,74	85,48	38,59	39,77
Castro	67.084	14,72	68,96	51,03	67,63
Colombo	212.967	15,72	108,61	60,41	-12,98
Itaperuçu	23.887	3,74	163,49	44,01	97,99
Matinhos	29.428	19,71	122,09	66,41	62,69
Piraquara	93.207	9,28	-43,05	32,14	139,78
São Mateus do Sul	41.257	15,36	43,31	30,64	140,97

FONTE: Elaborada com base nos dados do IBGE (2010) e Relatório de Auditoria (PARANÁ, 2016a)

Como pode ser observado na tabela 1, os municípios selecionados para fiscalização realizada em 2015 se distinguem significativamente quanto ao porte populacional, que varia de 212.967 a 7.125 habitantes, bem como as taxas de atendimento e crescimento na pré-escola e na creche, sendo o município com melhor taxa de atendimento na pré-escola Campo Largo (77,30%) e na creche Matinhos (19,71%), ambos distantes dos percentuais definidos na “Meta 1” do PNE. Destaca-se ainda que, em linhas gerais, as taxas de crescimento (2010-2016) na creche se mostram mais expressivas do que as da pré-escola, sendo que as menores taxas de crescimento na pré-escola foram registradas em três dos quatro municípios com maior população (Colombo -12,98%; Campo Largo -5,12%; e Almirante Tamandaré 5,14%).

O “Projeto Piloto de Fiscalização” iniciado em 2015 serviu como base para continuidade do trabalho realizado pelo TCE-PR, assim, em 2016 o trabalho de auditoria foi ampliado, incluindo em seu objetivo a verificação das medidas planejadas e executadas pelos municípios para expansão do acesso à creche, além da universalização da pré-escola, como já objetivava o projeto anterior, se atendo, desse modo, a toda “Meta 1” do PNE e do PEE (PARANÁ, 2016b).

Além de incluir a verificação da expansão da creche, a fiscalização realizada em 2016 ampliou o número de municípios auditados, desse modo, foram selecionados 40 municípios do estado. A amostra foi formada com base em indicadores elaborados pelo TCE-PR a partir dos dados do INEP, IBGE, indicadores de gestão pública e prestações de contas apresentadas ao TCE-PR pelos municípios, quais sejam: Índice de Eficácia da Educação Municipal; Despesa por Aluno; Índice de Eficiência da Despesa Municipal em Educação; Estimativa do déficit de atendimento escolar da população de 0 a 5 anos de idade; e Estimativa do déficit de matrículas na Educação Infantil. Para composição da amostra definitiva, o TCE-PR ponderou ainda critérios populacionais e de distribuição geográfica, desse modo, a amostra se limitou a municípios com população estimada entre cinco mil e 50 mil habitantes, preferencialmente localizados nas regiões Norte Central e Noroeste.

Como pode ser observado na tabela 2 (PARANÁ, 2016b), os municípios selecionados para auditoria realizada em 2016 se assemelham mais no que diz respeito a população quando comparados àqueles selecionados na auditoria de 2015, ainda que o município com maior população registre 32.606 habitantes (Jaguariaíva) e o menor 5.050 (Floraí). Quanto a taxa de atendimento na pré-escola e na creche, esta varia de 12,10% (Capitão Leônidas Marques) a 99,35% (Itambé) na pré-escola e 0,25% (Ivaí) a 36,18% (Paraíso do Norte) na creche, deste modo, observa-se que a taxa de atendimento na pré-escola é expressivamente maior. No que

diz respeito a taxa de crescimento, esta se mostra maior na pré-escola, sendo que dos 40 municípios selecionados para auditoria, 21 tiveram maior crescimento no número de matrículas dessa subetapa, mostrando a priorização desse atendimento conforme definido na política nacional.

TABELA 2 – MUNICÍPIOS SELECIONADOS PARA A AUDITORIA REALIZADA EM 2016

MUNICÍPIO	POPULAÇÃO (IBGE, 2010)	TAXA DE ATENDIMENTO TO CRECHE (%) 2010	TAXA DE CRESCIMENTO TO CRECHE 2010-2016 (%)	TAXA DE ATENDIMENTO PRÉ-ESCOLA (%) 2010	TAXA DE CRESCIMENTO TO PRÉ-ESCOLA 2010-2016 (%)
Antonina	18.891	0,28	2700,00	49,25	26,15
Cândido Abreu	16.655	6,66	56,38	12,35	137,50
Candói	14.983	6,46	144,05	45,91	30,04
Capitão Leônidas Marques	14.970	7,18	-18,52	12,10	181,31
Cerro Azul	16.938	8,13	30,48	19,57	59,69
Cruz Machado	18.040	11,82	0,00	28,26	30,99
Curiúva	13.923	5,25	-22,41	46,35	-20,18
Douradina	7.445	20,10	152,38	72,85	13,47
Doutor Camargo	5.828	27,32	67,50	63,51	8,77
Floraí	5.050	28,19	127,78	97,03	-6,00
General Carneiro	13.669	4,30	28,17	27,45	3,83
Guaraceçaba	7.871	5,58	102,27	25,56	-1,41
Imbaú	11.274	6,24	32,00	49,89	5,75
Imbituva	28.455	9,95	103,51	34,85	48,66
Inácio Martins	10.943	12,29	-11,46	46,65	32,83
Ipiranga	14.150	8,34	48,94	31,39	3,85
Itambé	5.979	20,14	100,00	99,35	-17,32
Ivaí	12.815	0,25	-25,00	23,88	7,28
Jaguariaíva	32.606	8,83	22,51	31,64	57,39
Laranjal	6.360	10,81	46,05	15,5	-13,33
Mallet	12.973	9,84	-13,46	30,17	153,64
Mandaguaçu	19.781	23,60	188,31	74,47	7,17
Mangueirinha	17.048	16,65	18,41	22,77	200,72
Marilena	6.858	17,80	124,51	76,96	-31,96
Nova Olímpia	5.503	36,10	20,24	51,26	21,13
Ortigueira	23.380	8,99	16,57	34,86	41,44
Palmital	14.865	10,73	56,59	22,8	30,72
Paraíso do Norte	11.772	36,18	-7,10	79,28	29,39
Pinhão	30.208	14,72	58,33	44,83	7,65
Piraí do Sul	23.424	8,39	14,74	44,79	8,90
Quedas do Iguaçu	30.605	10,22	147,83	18,45	152,78
Rebouças	14.176	13,50	-36,18	31,11	140,74
Reserva	25.172	9,56	132,70	38,14	58,70
Rio Branco do Sul	30.650	7,08	-13,48	28,35	216,17
Sabáudia	6.096	28,47	16,47	76,62	49,11
Santa Fé	10.432	35,82	92,53	83,03	4,12
Santa Maria do Oeste	11.500	6,06	62,00	23,62	69,70
São Jerônimo da Serra	11.337	8,47	15,38	46,65	51,22
São João do Triunfo	13.704	5,79	1,96	31,29	43,37
Teixeira Soares	10.283	6,86	90,77	15,54	151,85

FONTE: Elaborada com base nos dados do IBGE (2010) e no Relatório Geral de Auditoria (PARANÁ, 2016b)

Assim como na auditoria realizada em 2015, a fiscalização do TCE-PR em 2016 organizou-se a partir de três linhas de investigação: o planejamento municipal, a adequação dos espaços físicos e a adequação do corpo técnico (PARANÁ, 2016b). Além das visitas *in loco*, foi solicitado antecipadamente aos municípios informações e documentos para realização da auditoria.

O processo de fiscalização da “Meta 1” do PNE teve continuidade no ano de 2017, com o mesmo objetivo proposto, porém o TCE-PR realizou auditorias em outros 30 municípios do estado. Nessa auditoria, o escopo de análise foi modificado, assim passaram a compor as linhas de investigação a análise do alinhamento dos instrumentos de planejamento previstos nos planos de educação, a análise dos espaços físicos e análise da composição e atuação do Conselho do Fundeb, bem como da seleção dos diretores escolares da rede municipal de Educação Infantil (PARANÁ, 2017). Desse modo, a adequação do corpo técnico foi substituída pela análise do Conselho e do provimento do cargo de diretor, que até então não tinham sido observados pelo TCE-PR.

Os municípios auditados em 2017 foram selecionados dentre aqueles que não compunham as amostras dos anos anteriores, considerando os municípios de menor porte populacional (até 20 mil habitantes) e com os maiores *déficits* de atendimento na pré-escola dentro de cada um dos 30 Núcleos Regionais de Educação, de acordo limitação territorial desenvolvida pela Secretaria da Educação do Estado do Paraná (SEED), conforme listado na tabela 3.

TABELA 3 – MUNICÍPIOS SELECIONADOS PARA A AUDITORIA REALIZADA EM 2017

(continua)

MUNICÍPIO	POPULAÇÃO (IBGE, 2010)	TAXA DE ATENDIMENTO O CRECHE (%) 2010	TAXA DE CRESCIMENTO O CRECHE 2010-2016 (%)	TAXA DE ATENDIMENTO O PRÉ-ESCOLA (%) 2010	TAXA DE CRESCIMENTO O PRÉ-ESCOLA 2010-2016 (%)
Abatiá	7.764	14.12	53.70	49.36	27.20
Alto Paraíso	3.206	23.23	48.89	67.96	-10.00
Alvorada do Sul	10.283	11.11	106.36	56.34	-3.53
Bela Vista da Caroba	3.945	16.04	43.33	71.55	-31.33
Braganey	5.735	25.86	101.18	68.55	-46.04
Fernandes Pinheiro	5.932	10.65	22.73	48,00	92.93
Goioxim	7.503	11.87	4.60	25.65	96.00
Honório Serpa	5.955	11.20	40.00	56.22	37.17
Indianópolis	4.299	39.59	62.82	97.32	16.51
Iracema do Oeste	2.578	32.43	-24.07	77.94	14.04
Japira	4.903	11.67	41.51	37.35	-1.59
Marilândia do Sul	8.863	5.27	0.00	66.79	6.53
Marquinho	4.981	14.00	10.34	17.33	380.77
Mato Rico	3.818	26.32	50.98	70.4	-36.96

TABELA 3 – MUNICÍPIOS SELECIONADOS PARA A AUDITORIA REALIZADA EM 2017

					(conclusão)
Nova América da Colina	3.478	24.02	20.75	50.93	66.07
Nova Prata do Iguaçu	10.377	17.52	142.99	46.05	37.41
Piên	11.236	18.18	100.70	58.15	12.91
Planaltina do Paraná	4.095	31.55	-21.92	4.72	1070.00
Pontal do Paraná	20.920	19.83	117.52	73.65	42.86
Porto Amazonas	4.514	25.63	-5.68	50.72	0.00
Porto Vitória	4.020	12.95	-11.84	17.27	170.00
Presidente Castelo Branco	4.784	23.55	110.34	75.68	-7.14
Quarto Centenário	4.856	23.21	31.25	44.53	32.26
Ramilândia	4.134	23.89	3.66	36.81	13.21
Roncador	11.537	16.73	23.62	62.63	-13.67
Rosário do Ivaí	5.588	14.59	117.07	55.4	105.06
Santa Inês	1.818	47.13	-26.19	44.19	57.89
São José das Palmeiras	3.830	28.65	33.33	55.91	-19.23
Sengés	18.414	3.74	93.55	25,00	52.22
Tunas do Paraná	6.256	14.89	1.25	63.50	-21.23

FONTE: Elaborada com base nos dados do IBGE (2010) e no Relatório Geral de Auditoria (PARANÁ, 2017)

No que diz respeito à população dos municípios auditados, estas se assemelham, já que o município com maior número de habitantes é Pontal do Paraná, com 20.920, sendo que 24 desses entes têm menos de 10.000 habitantes, uma amostra bastante interessante neste sentido, já que se dedica a análise apenas de municípios de pequeno porte (menos de 25 mil habitantes), diferente das auditorias anteriores. No que diz respeito à taxa de atendimento na pré-escola e na creche, esta varia de 4,72% (Planaltina do Paraná) a 97,32% (Indianópolis) na pré-escola, sendo 4,72% o menor percentual de atendimento nesta subetapa registrado nas auditorias; e na creche, os valores variam de 3,74% (Sengés) a 47,13% (Santa Inês). Já quanto ao crescimento registrado considerando os anos de 2010-2016, observa-se que este foi negativo na pré-escola em 10 dos 30 municípios auditados; já na creche, a taxa de crescimento se mostrou maior em relação à pré-escola em 18 municípios, diferente do grupo fiscalizado em 2016.

Assim, considerando as auditorias realizadas em 2015, 2016 e 2017, o número de municípios fiscalizados quanto ao cumprimento da “Meta 1” do PNE foram 80, o que representa cerca de 20% do total de municípios do estado do Paraná, sendo estes de diferentes portes, desde 1.818 habitantes (Santa Inês) até 212.967 (Colombo). Quanto aos municípios que não participaram da fiscalização em nenhum dos anos, ou seja, a maioria deles (80%), o auditor entrevistado explicou que o TC tem como meta visitar todos os municípios do estado

(399) a cada quatro anos, isso considerando as diferentes áreas fiscalizadas, desse modo, aqueles não fiscalizados na área da educação, possivelmente foram ou serão alvo de auditorias no decorrer do quadriênio em diferentes áreas como saúde, infraestrutura, assistência social, entre outras.

De acordo com o PAF (PARANÁ, 2017), essa é uma orientação estabelecida pela Atricon em sua diretriz para aumentar gradativamente a atividade de fiscalização municipal, todos os municípios do estado devem ser visitados pelo menos uma vez a cada ciclo de gestão. No caso do TCE-PR a realização da fiscalização da “Meta 1” do PNE corresponde a dois ciclos de gestão, 2012-2015 e 2016-2019. Desse modo, cabe pontuar que, dificilmente todos os municípios do estado serão visitados na auditoria que fiscaliza o cumprimento do PNE, já que estes podem ter participado de fiscalizações em outras áreas e, portanto, não entrarão no rol daqueles fiscalizados na área da educação, exceto, como explicou o servidor do TCE-PR em situações específicas, como uma denúncia.

Após a realização da auditoria e das visitas *in loco*, o TCE-PR sistematizou as informações encontradas, que foram publicadas em relatórios. Os relatórios foram divididos em duas grandes partes, a primeira chamada de relatório geral de auditoria e a segunda que se refere aos relatórios individuais (apêndices). Desse modo, considerando os objetivos propostos nesse trabalho, todos esses relatórios, bem como os relatos da entrevista realizada junto ao auditor do TCE-PR que participou do processo de fiscalização, serão analisados nos próximos tópicos.

3.2.1 O que diz o TCE-PR: relatórios de auditoria e entrevista com servidor

Os documentos analisados correspondem aos relatórios elaborados pelo TCE-PR após auditoria realizada nos municípios do estado nos anos de 2015, 2016 e 2017. Os relatórios são divididos em duas grandes partes, na primeira, há contextualização geral do conjunto de municípios auditados, e na segunda, são apresentados os aspectos analisados por município, de modo mais específico.

O acesso a parte dos relatórios que trata do contexto geral das auditorias se deu por meio da página do TCE-PR na internet¹², onde encontram-se disponíveis de forma pública. Já os apêndices, que se referem a parte que apresenta as especificidades de cada município

¹² <http://www1.tce.pr.gov.br/>

auditado, foram solicitados junto ao TCE-PR, pois apenas o relatório de 2015 continha as duas partes disponíveis no site. Desse modo, foram lidos e analisados três relatórios gerais (PARANÁ, 2016a, 2016b, 2017) e 80 específicos, sendo 10 da auditoria realizada em 2015, 40 em 2016 e 30 em 2017.

Para organizar a leitura dos documentos, elaborou-se quadros com os seguintes elementos de análise: objetivo, justificativa, metodologia, questões de auditoria, escolha da amostra de municípios, aspectos analisados pelo TCE-PR, achados, recomendações e conclusões dos relatórios gerais. Os quadros se encontram no decorrer das análises a seguir e nos apêndices desse trabalho. Assim, os elementos organizados nos quadros serão destacados nas análises que seguem.

A auditoria realizada pelo TCE-PR iniciou em 2015 com o “Projeto Piloto de Fiscalização Integrada”, instituído por meio da Portaria nº 837, publicada em 29 de setembro de 2015. No ano de 2016, o TCE-PR decidiu dar continuidade ao trabalho de auditoria iniciado em 2015, desse modo, publicou no dia 25 de abril a Portaria nº 221/2016 que institui o “Projeto PAF 2016”. Seguido em 2017, pela publicação da Portaria nº 221/2017 de 13 de março de 2017 que fechou o ciclo de fiscalização analisado nesse trabalho a respeito do cumprimento da “Meta 1” do PNE pelos municípios paranaenses.

Conforme o relatório da auditoria realizada em 2015, o objetivo do PAF elaborado pelo TCE-PR naquele ano elencava demandas da própria instituição no processo de fiscalização, sendo:

- i. Desenvolver metodologia padronizada para realização de auditoria integrada tendo o município como unidade de análise, ao invés de área de conhecimento específica;
- ii. Enfatizar a fase de planejamento das auditorias nos níveis tático e operacional, de modo a promover o planejamento conjunto e articulado das ações fiscalizatórias; e
- iii. Valorizar a interdisciplinaridade e a troca de conhecimentos entre as unidades técnicas responsáveis por fiscalizações no TCE/PR (PARANÁ, 2016a, p. 6).

Como explicou o servidor do TCE-PR, as fiscalizações eram realizadas por temáticas, desse modo, cada diretoria analisava um tema, como convênios e transferências voluntárias, atos de pessoal, folha de pagamento, obras, contabilidade, licitação, entre outras. Cada diretoria analisava individualmente esses aspectos, mas as análises não se integravam, dificultando a fiscalização de políticas públicas, que envolve mais de um aspecto. Assim, de acordo com o auditor, a partir da fiscalização da “Meta 1” do PNE essa lógica foi modificada e conforme elencado nos objetivos do PAF 2015, as fiscalizações não são mais realizadas por temáticas, mas por processo de trabalho, envolvendo profissionais com diferentes

especialidades, não apenas uma determinada diretoria. Assim, essa modificação é considerada pelo servidor como uma reestruturação do TCE-PR, uma evolução, já que a partir de então o trabalho de fiscalização passou a ser integrado dentro do próprio TC, ou seja, as fiscalizações não são mais realizadas de forma independente por cada diretoria.

Desse modo, em 2015 a motivação do TCE-PR estava na oportunidade de melhoria na prática do controle externo, incluindo também, conforme expresso no relatório, a adesão ao Acordo de Cooperação Técnico e Operacional celebrado entre o MEC, o FNDE, a Atricon e o IRB para fiscalização da Educação (PARANÁ, 2015). No entanto, tal acordo, conforme já abordado anteriormente, foi firmado em março de 2016, ou seja, posterior a publicação da Portaria que instituiu o “Projeto Piloto de Fiscalização Integrada”, porém, concomitante a Resolução nº 03/2015 da Atricon, que orientou os TCs a aprimorarem seus “regulamentos, procedimentos, ferramentas e práticas no que se refere ao controle externo dos recursos destinados à educação, com foco no PNE” (ATRICON, 2015, p. 5).

Nesse sentido, como explica o auditor do TCE-PR, a mobilização se iniciou com a aprovação do PNE em 2014, em que os órgãos de controle foram convocados para participar da cobrança do cumprimento do plano, assim os TCs, por meio da Atricon, se comprometeram a contribuir firmando convênio com o MEC. No início, a atuação era independente, ou seja, cada TC fez como julgou pertinente, sendo que a partir de 2016, mesmo ano da celebração do Acordo de Cooperação Técnico e Operacional, o trabalho começou a ser pensado em rede, corroborando com a publicação do relatório “Metas do Plano Nacional de Educação (PNE): Relatório Final do Grupo de Trabalho Atricon-IRB” (ATRICON; IRB, 2016a), visto anteriormente.

O auditor destaca ainda que esta fiscalização foi um trabalho totalmente novo para todos do TCE-PR, sendo que o acordo foi firmado, mas não se sabia como cobrar o cumprimento do PNE junto aos municípios até a publicação do relatório com orientações do GT. No entanto, o TCE-PR já tinha iniciado o trabalho por meio de diálogo com a UFPR, a SEED e a União Nacional dos Dirigentes Municipais de Educação (Undime), além de estudos sobre o tema, nesse sentido o auditor destaca que o TCE-PR “saiu na frente” nesse processo.

De acordo com o relatório da auditoria realizada em 2015, entre as motivações do TCE-PR estava a ampliação do controle nos municípios (PARANÁ, 2016a); a compreensão de que “o atendimento das crianças de 0 a 5 anos na Educação Infantil produz efeitos benéficos para toda sociedade, sobretudo para a criança, que recebe atendimento e melhor desenvolve suas competências individuais e sociais, mas também para a qualidade das redes municipais de ensino” (PARANÁ, 2016a, p. 10).

Outra motivação apresentada pelo TCE-PR refere-se a associação de que quanto maior for a taxa de atendimento na Educação Infantil, melhor tende a ser o desempenho da rede municipal de ensino na Prova Brasil, refletindo em índices maiores no Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (IDEB), conforme sugerem dados apresentados pelo TCE-PR no relatório de auditoria, que indicam a existência de correlação entre a taxa de atendimento da Educação Infantil em 2014 e o Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (IDEB) do 5º ano do ensino fundamental da rede municipal de ensino em 2013, sugerindo uma relação positiva entre essas variáveis (PARANÁ, 2016a).

O auditor complementa que, além dessas motivações e do Acordo de Cooperação Técnica e Operacional, há fatores que ele considera externos e internos. Os externos seriam a necessidade de fiscalizar políticas públicas e se aproximar da sociedade, isso porque o TCE-PR percebeu certa cobrança da sociedade quanto à função do TC, nesse sentido, o auditor ainda destaca que por esses motivos, o objeto da fiscalização poderia ter sido outro que se encaixasse em tais necessidades, não necessariamente o PNE, que “surtiu naquele momento”, é uma política pública e beneficia diretamente a sociedade, portanto se enquadrava nas motivações internas do TCE-PR.

Já os fatores internos, se referem a organização das fiscalizações pelo TCE-PR, que como dito anteriormente eram realizadas individualmente pelas diretorias conforme a temática, mas que não se articulavam quando uma fiscalização demandava mais de uma temática, como é o caso da fiscalização de políticas públicas, indicando, portanto, a necessidade de uma reorganização interna. Essa “desorganização” na realização de fiscalizações não corroborava com bons resultados, mas com o receio que o TC tem de ser extinto enquanto órgão de controle no futuro, conforme explicou o auditor entrevistado.

No ano de 2016, o objetivo do PAF foi “contribuir para a melhoria da Administração Pública, intensificar o uso da tecnologia da informação e aperfeiçoar os procedimentos de controle externo” (PARANÁ, 2016b, p. 4), elencando como uma das áreas temáticas prioritárias, a educação. A motivação para realização de fiscalização nessa área, conforme exposto no relatório, estava em sua relevância, bem como na distância que os objetivos do PNE e PEE se afiguravam dos municípios paranaenses. Desse modo, em 2016, o objetivo do PAF permaneceu voltado para o aperfeiçoamento do TCE-PR, sendo que as motivações se mostraram mais próximas do objeto da auditoria em questão. Importante pontuar ainda, que nesse ano não houve no relatório qualquer menção ao Acordo de Cooperação Técnica e Operacional firmado pela Atricon do qual o TCE-PR fez parte.

Ainda em relação aos objetivos traçados em cada ano no PAF, em 2017 este versava sobre o cumprimento da missão do TCE-PR, qual seja, fiscalizar a gestão de recursos públicos (PARANÁ, 2017). As motivações expressas no PAF 2017 referem-se à necessidade de busca contínua para o aprimoramento das atividades de fiscalização e controle do TCE-PR, incluindo a análise do desempenho da gestão e dos resultados de políticas públicas (PARANÁ, 2017), sendo que, assim como em 2016, a temática educação foi elencada como uma das áreas prioritárias, tendo como atividade prevista a realização de auditoria para verificar o cumprimento da “Meta 1” do PNE em municípios diferentes daqueles já auditados nos anos anteriores. Neste ano há ainda clara referência ao Acordo de Cooperação Técnica e Operacional para fiscalização do PNE firmado pela Atricon, inclusive com menção de agradecimento a Atricon e ao IRB pela orientação no processo de fiscalização. Desse modo, percebe-se que a inclusão da fiscalização da “Meta 1” do PNE no PAF foi prevista de forma explícita nos anos de 2016 e 2017.

Em relação à escolha da “Meta 1” do PNE, não há nos relatórios uma justificativa que se refira especificamente a sua delimitação. Como visto anteriormente, as orientações da Atricon versavam sobre a fiscalização dos planos como um todo, indicando a priorização de determinadas metas, entre elas a “Meta 1”, no entanto, o porquê do TCE-PR ter iniciado por esta, não é encontrado no relatório. Conforme explicou o auditor entrevistado, a “Meta 1” foi escolhida pelo TCE-PR tendo em vista seu prazo para cumprimento, que estava mais próximo, já que a parte A da “Meta 1” delimita o ano de 2016 como prazo final para universalização do atendimento da pré-escola. Outros aspectos que corroboraram, conforme relatado na entrevista, foram a disponibilidade de dados e o fato dessa meta ser de responsabilidade dos municípios, isto porque o auditor relatou certa dificuldade interna na fiscalização do ente estadual, que é de incumbência de outro nível hierárquico dentro do TCE-PR.

Tal justificativa evidencia dois aspectos importantes, o primeiro deles refere-se à divisibilidade dada à Educação Infantil dentro do TCE-PR, já que estes consideraram somente o prazo para universalização da pré-escola como critério para escolha e delimitação da “Meta 1”. Outro aspecto relevante é o entendimento de que cabe somente ao ente municipal o alcance dessa meta, desconsiderando, conforme o próprio PNE prevê, a necessidade de colaboração da União e dos Estados para sua efetivação.

Nesse sentido, Gil (2016) lembra do importante papel da União no regime de colaboração, que tem se eximindo de suas responsabilidades, inclusive no que diz respeito a elaboração de um Plano Federal de Educação, já que também tem uma rede de ensino própria.

Assim, o autor pontua que a “União vem se arvorando o papel de fiscalizadora do ensino nacional e fiadora da qualidade da educação em todo o país, cobrando a execução de planos e programas de Estados e Municípios ao mesmo tempo em que se exime de suas responsabilidades, como se estivesse isenta de questionamentos” (GIL, 2016, p. 138).

Quanto aos objetivos da auditoria em si, os quais constam nos relatórios, no ano de 2015 este era “avaliar a situação dos municípios paranaenses com relação ao atendimento da Meta 1 do Plano Nacional de Educação (PNE), relativa à universalização, até o ano de 2016, da educação infantil na pré-escola para as crianças de 04 (quatro) a 05 (cinco) anos de idade” (PARANÁ, 2016a, p. 3). Em 2016 o objetivo se modifica e no lugar de avaliar a situação municipal, o TCE-PR objetiva “verificar as medidas planejadas e executadas pelos Municípios” para o cumprimento da “Meta 1” do PNE (PARANÁ, 2016b, p. 3), sendo este repetido no ano de 2017.

A partir desses objetivos, O TCE-PR elencou o que seria analisado durante a auditoria. Esses aspectos foram separados por “linha de investigação”, que apesar de se mostrarem essencialmente semelhantes, se diferenciam de um ano para o outro, não somente no que se refere aos aspectos analisados, mas na sua própria temática, como é o caso da segunda linha, que nos anos de 2015 e 2016 tratava da adequação do corpo técnico e em 2017 passou a verificar o conselho do Fundeb e a seleção dos diretores. O mesmo ocorre na terceira linha de investigação, que em 2015 tratou da execução de obras e serviços de engenharia, modificando-se nos anos seguintes para verificar a adequação dos espaços físicos.

Percebe-se ainda que, o TCE-PR elencou nas linhas de investigação a análise de elementos de outras metas do PNE além da primeira, como a “Meta 15” que trata da qualificação dos profissionais da Educação Básica por meio de formação específica de nível superior e a “Meta 18” que se refere a existência de planos de carreira, tendo em vista que em 2015 o TCE-PR elencou a avaliação do método de ingresso, regime de trabalho, tipo de vínculo e qualificação dos profissionais atuantes na pré-escola, que remetem à essas duas metas do PNE. Além dessas, também pode ser observada a “Meta 19” que diz respeito à efetivação da gestão democrática da educação e inclui em sua estratégia 19.2 a ampliação dos programas de apoio e formação aos (às) conselheiros (as) dos CACS, entre eles o Conselho do Fundeb, prevista na análise do TCE-PR para o ano de 2017, conforme apresentado no quadro 5:

QUADRO 5 – ASPECTOS ANALISADOS NA AUDITORIA DE 2015, 2016 E 2017

ASPECTOS ANALISADOS		
RELATÓRIO 2015	RELATÓRIO 2016	RELATÓRIO 2017
Linha de investigação: Planejamento público	Linha de investigação: Planejamento municipal	Linha de investigação: Planejamento
<ul style="list-style-type: none"> - Avaliou-se o processo de elaboração e de alinhamento entre o conteúdo do orçamento-programa e do Plano Municipal de Educação de cada ente auditado i) mensuração da demanda por vagas na pré-escola ii) adequação dos planos municipais de educação iii) compatibilidade dos instrumentos de planejamento municipais em relação às disposições do PME 	<ul style="list-style-type: none"> - Alinhamento dos instrumentos de planejamento previstos nos planos de educação aos objetivos dos mesmos 	<ul style="list-style-type: none"> - Análise do alinhamento dos instrumentos de planejamento previstos nos planos de educação aos objetivos dos mesmos
Linha de investigação: Adequação do corpo técnico	Linha de investigação: Adequação do corpo técnico	Linha de investigação: Conselho do Fundeb e seleção dos diretores
<ul style="list-style-type: none"> - Avaliou-se o método de ingresso, o regime de trabalho, o tipo de vínculo e a qualificação dos profissionais atuantes na pré-escola; - avaliou-se ainda a aderência entre as informações prestadas pelos entes durante os procedimentos de vistoria e os registros constantes dos Sistemas de Informações Municipais do TCE/PR 	<ul style="list-style-type: none"> - Quadro de pessoal destinados à educação às normas vigentes e à necessidade de expansão da rede municipal de educação infantil 	<ul style="list-style-type: none"> - Análise da composição e atuação do Conselho do Fundeb bem como da seleção dos Diretores Escolares da rede municipal de EI
Linha de investigação: Execução de obras e serviços de engenharia	Linha de investigação: Adequação dos espaços físicos	Linha de investigação: Adequação dos espaços físicos
<ul style="list-style-type: none"> - Avaliou-se o controle interno e fiscalizatório da execução de obras, assim como as fontes e restrições de recursos a elas destinadas; - Avaliou-se ainda a aderência entre as informações prestadas pelos entes durante os procedimentos de vistoria e os registros constantes dos Sistemas de Informações Municipais do TCE/PR 	<ul style="list-style-type: none"> - Análise dos espaços físicos 	<ul style="list-style-type: none"> - Análise dos espaços físicos

FONTE: Elaborado pela autora com base nos relatórios de auditoria do TCE-PR (PARANÁ, 2016a; 2016b; 2017).

Quanto aos aspectos analisados em cada uma das linhas de investigação, constata-se que no primeiro ano, que se refere ao “Projeto Piloto de Fiscalização”, a quantidade é expressivamente maior quando comparada aos anos subsequentes, em que os conteúdos analisados são repetidos, exceto, aqueles das segundas linhas de investigação. Destaca-se que, em 2015, o TCE-PR buscou verificar a compatibilidade entre as informações prestadas pelos municípios durante as visitas com as que estavam registradas nos sistemas de informações do

TCE-PR, análise esta, que não teve continuidade nos outros dois anos de auditoria. Assim como a avaliação do processo de elaboração e alinhamento entre o conteúdo do orçamento-programa e do Plano Municipal de Educação (PME), elencada na linha “planejamento público” no ano de 2015.

Conforme visto em Speck (2013) anteriormente, a fiscalização dos recursos públicos, e desse modo, a análise financeira e orçamentária é inerente ao TC, já que é a instituição de controle que se dedica exclusiva e integralmente à essa fiscalização no país. No entanto, como destacado, somente no ano de 2015 o TCE-PR elencou aspectos referentes à essa análise na fiscalização do PNE. Na entrevista realizada com o auditor, este explicou que o TCE-PR sempre avaliou gasto, orçamento e índice, desse modo, procurou fugir dessa análise orçamentária, se dedicando ao o que o auditor chamou de “resultado”, assim ele explica que o TCE-PR não observou quanto o município estava gastando ou precisaria gastar para cumprir a “Meta 1” do PNE.

Essa análise que considera a fiscalização dos recursos públicos na avaliação de políticas, está prevista, conforme relatou o auditor entrevistado, num novo modelo de prestação de contas que o TCE-PR, por meio de sua equipe técnica, elaborou e estava encaminhando para aprovação dos conselheiros, em que se pretende fazer um comparativo dos resultados com os gastos, avaliando sua efetividade e eficácia. Citando o cumprimento do percentual mínimo de gastos com educação (25%), o auditor explica: “esse é outro paradigma que a gente tá querendo quebrar aqui dentro, porque o município pode cumprir o 25 [%] e não cumprir, e não tá sendo efetivo, sabe?! E ao contrário também né?! Ele pode não estar cumprindo o 25 [%] e tá sendo efetivo” (Informação verbal)¹³.

Assim, o auditor destaca que a discussão desse novo modelo de prestação de contas é uma continuidade da fiscalização do PNE, pois foi a partir da realização dessas auditorias que perceberam a necessidade de analisar a eficiência do gasto, não somente o gasto em si, de modo que seja possível uma análise mais qualitativa na prestação de contas, incluindo inclusive, a observação de políticas públicas e o atingimento das metas do PNE.

Ainda quanto aos aspectos analisados pelo TCE-PR nas auditorias, há que se destacar alguns aspectos como o que diz respeito à qualificação dos profissionais, elencado na linha de investigação “adequação do corpo técnico” (2015) e à análise dos espaços físicos, presente na linha de investigação “adequação dos espaços físicos” (2016 e 2017). Isto porque, os relatórios não especificam quais critérios o TCE-PR deveria utilizar para essa avaliação, tendo

¹³ SCHMIDT, K. C. S. **Entrevista concedida pelo Auditor do TCE-PR**. Curitiba, dez. 2018.

em vista, conforme discutido anteriormente, ser o conceito de qualidade passível de interpretações e desse modo, torna-se relevante compreender o que o TCE-PR entende por qualificação do profissionais e espaços físicos adequados.

No que se refere a seleção dos municípios para participação nas auditorias, no ano de 2015, conforme consta no relatório, os municípios foram selecionados com base em dados do próprio TCE-PR, como as prestações de contas e indicadores de gestão pública, no entanto, tais indicadores não foram explicitados ou apresentados no relatório. Também foram utilizadas informações estatísticas e indicadores educacionais divulgados pelo IBGE e INEP, igualmente sem conter quais dados especificamente foram considerados. Além dessas informações, o TCE-PR levou em conta ainda, apenas municípios circunscritos em um raio não superior a 200 km de distância de Curitiba, sendo 50% com população inferior a 100.000 habitantes e 50% com população superior a tal linha de corte. Este critério de localização foi utilizado, conforme relatou o auditor entrevistado, tendo em vista o tempo hábil para realização das auditorias, considerando as visitas *in loco*, assim, o TCE-PR selecionou os municípios mais próximos de sua localização.

Desse modo, a amostra inicial foi constituída por 15 municípios, sendo 10 com índices que sugeriam baixo desempenho educacional e cinco cujos índices sugeriam alto desempenho educacional, considerando os critérios de distribuição geográfica e limite populacional estabelecidos pelo TCE-PR, no entanto, para amostra definitiva, permaneceram 10 municípios (PARANÁ, 2016a).

No ano de 2016, a seleção se pautou em diagnósticos municipais, informações estatísticas e indicadores educacionais (INEP e IBGE), indicadores de gestão pública dos municípios e, ainda, prestações de contas apresentadas ao TCE-PR. Neste ano há indicação de que foram levados em consideração os índices de eficácia da educação municipal e de eficiência da despesa municipal em educação; despesa por aluno; estimativa do déficit de atendimento escolar da população de 0 a 5 anos de idade; e estimativa do déficit de matrículas da Educação Infantil. A partir desses dados, o TCE-PR selecionou 10 municípios com alto desempenho e 30 com resultados baixos, localizados preferencialmente nas regiões norte central e noroeste do estado, além de considerar aqueles com população estimada entre 5 mil e 50 mil habitantes (PARANÁ, 2016b).

Quanto a seleção dos municípios na auditoria realizada em 2017, o TCE-PR delimitou como critério a inclusão daqueles com limite populacional de 20.000 habitantes, ou seja, municípios de pequeno porte, que também tinham os piores déficits estimados no atendimento à pré-escola (4 e 5 anos de idade). Ainda conforme registrado no relatório (PARANÁ, 2017),

o TCE-PR considerou a limitação territorial desenvolvida pela SEED, assim, foram selecionados municípios dentro de cada um dos 30 Núcleos Regionais de Educação (NRE), exceto os que já tinham participado em alguma auditoria das áreas elencadas no PAF dos anos anteriores. Desse modo, a seleção dos municípios nos três anos de auditoria se pautou em critérios populacionais, geográficos e em resultados de índices e dados observados pelo TCE-PR, totalizando um grupo de 80 municípios fiscalizados.

A auditoria realizada no ano de 2015 foi do tipo integrada, ou seja, inclui de modo simultâneo a Auditoria de Regularidade que “objetiva examinar a legalidade e a legitimidade dos atos de gestão dos responsáveis sujeitos à jurisdição do Tribunal, quanto aos aspectos contábil, financeiro, orçamentário e patrimonial” (BRASIL, 2016a, p. 123) e a Auditoria Operacional que tem como objetivo “examinar a economicidade, eficiência, eficácia e efetividade de organizações, programas e atividades governamentais, com a finalidade de avaliar o seu desempenho e de promover o aperfeiçoamento da gestão pública” (BRASIL, 2016a, p. 125).

O período que compreende a realização da auditoria no ano de 2015 foi de 27/10/2015 a 28/03/2016. Sua execução contou com a participação de 30 servidores do TCE-PR lotados em 10 unidades diferentes, sendo elas: Diretoria de Auditoria (DAUD); Diretoria de Análise de Transferências (DAT); Diretoria de Contas Municipais (DCM); Diretoria de Controle de Atos de Pessoal (DICAP); Diretoria de Fiscalização de Obras Públicas (DIFOP); Diretoria da Escola de Gestão (DEGP); Diretoria de Informações Estratégicas (DIE); Diretoria de Tecnologia da Informação (DTI); Diretoria de Planejamento (DIPLAN); e Diretoria Geral (DG). Importante pontuar que não há no relatório justificativa ou critérios para seleção de tais servidores e diretorias.

A equipe de auditoria foi dividida em cinco grupos, cada um ficou responsável pela análise de dois municípios com bons índices e dois com índices negativos a partir da ponderação de informações técnicas e indicadores de desempenho municipal desenvolvidos pelo TCE-PR que, como dito anteriormente, não foram explicitados no relatório de 2015. A equipe também participou de *workshop*, que tinha como intuito “nivelar o conhecimento e parametrizar um arcabouço técnico e conceitual comum a todos os envolvidos” (PARANA, 2016a, p. 14).

No ano de 2016, o tipo de auditoria permaneceu a mesma. No relatório deste ano não há menção ao período de realização, nem quais ou quantos servidores participaram, indica apenas que estes faziam parte de seis unidade técnicas do TCE-PR: Coordenadoria de Fiscalização Municipal (COFIM); Coordenadoria de Fiscalização de Obras Públicas

(COFOP); Coordenadoria de Fiscalização de Transparências e Contratos (COFIT); Coordenadoria de Fiscalização de Atos de Pessoal (COFAP); Coordenadoria de Fiscalizações Especiais (COFE); e Coordenadoria-Geral de Fiscalização (CGF). Desse modo, percebe-se que, em relação ao ano de 2015 houve modificações nas unidades técnicas participantes, que além de diminuir em quantidade, também não permaneceram as mesmas, tendo inclusive, suas nomenclaturas modificadas, corroborando com os objetivos e motivações traçadas para as auditorias a respeito das mudanças internas no TCE-PR.

Ainda em 2016, as equipes foram organizadas de modo multidisciplinar, cada uma com dois ou três servidores do TCE-PR, sendo que, assim como em 2015 participaram de *workshop*, com diferencial de que nesse ano aconteceram também reuniões com especialistas e estudiosos da área.

No que tange à auditoria realizada em 2017, não há menção a qual tipo de auditoria o TCE-PR adotou, mas no relatório consta que esta se deu de acordo com a Resolução nº 42/2013 do TCE-PR, que institui as Normas de Auditoria Governamental (PARANÁ, 2017). A auditoria foi realizada no período de 02/03/2017 a 19/12/2017 e contou com a participação de 17 servidores lotados em nove unidades técnicas: COFIT; CGF; COFAP; COFOP; DIPLAN; COFIM; COFE; Secretaria do Tribunal Pleno (STP); e Coordenadoria de Execuções (COEX). Nesse ano, das nove unidades participantes, sete delas já tinham representantes em 2016, evidenciando a continuidade do trabalho iniciado no ano anterior; no relatório há ainda, indicação de quais servidores participaram da equipe em 2017. Neste ano, o TCE-PR optou por dispensar a realização de reuniões com especialistas e *workshop*, ampliando o período para planejamento e promovendo reuniões entre a equipe para “troca de conhecimentos e experiências” (PARANÁ, 2017, p. 10).

Na fase de planejamento, as equipes elaboraram em cada ano de auditoria o “inventário de riscos mensurados”, que conforme relatou o auditor entrevistado, consiste em um instrumento para ver quais riscos tem maior probabilidade de ocorrência dentro de uma determinada matéria, nesse caso a “Meta 1” do PNE, citando um exemplo o auditor explica:

Das crianças não matriculadas ali de quatro e cinco anos [...], a gente faz uma análise de risco [...], qual que é a probabilidade dessas crianças [...] não estarem matriculadas [...]? A gente faz um grau de probabilidade, se a probabilidade for baixa, a gente já descarta, se a probabilidade for alta, a gente passa a considerar, nesse caso a probabilidade é alta. E qual que é o impacto se ela não estiver matriculada? O impacto é alto, mas pode ser que o impacto não seja alto, dentro da política como um todo (Informação verbal)¹⁴.

¹⁴ SCHMIDT, K. C. S. **Entrevista concedida pelo Auditor do TCE-PR**. Curitiba, dez. 2018.

Nesse caso, o auditor explica que a existência de crianças com quatro e cinco anos de idade não matriculadas na Educação Infantil impacta diretamente no cumprimento dessa política educacional, isto porque a “Meta 1” declara que o atendimento nessa faixa etária deve ser universalizado e, portanto, todas as crianças deveriam estar matriculadas, sendo que a existência de crianças não matriculadas gera um alto impacto para a política.

Assim, os riscos considerados como de maior impacto foram transformados em questões de auditoria, as quais, assim como os aspectos analisados, também estão organizadas em três linhas de investigação, conforme sistematizado no quadro 6:

QUADRO 6 – QUESTÕES DE AUDITORIA 2015, 2016, 2017

(continua)

QUESTÕES DE AUDITORIA		
RELATÓRIO 2015	RELATÓRIO 2016	RELATÓRIO 2017
Linha de investigação: Planejamento público	Linha de investigação: Planejamento municipal	Linha de investigação: Planejamento
<ul style="list-style-type: none"> - O Município obtém informações suficientes, confiáveis e atualizadas para estimar e espacializar a demanda por vagas na pré-escola? - O Plano Municipal de Educação vigente contém estratégias exequíveis e estabelece responsabilidades, ações e prazos necessários ao atingimento das metas estabelecidas? - Os instrumentos de planejamento orçamentário-financeiro (PPA, LDO, LOA) estão alinhados ao Plano Municipal de Educação vigente? 	<ul style="list-style-type: none"> - Existem mecanismos adequados para planejamento orçamentário e financeiro da área de educação vinculado às Metas ou Estratégias do PME? - Existem procedimentos para realização da busca ativa? - Existem instrumentos eficazes para identificar, especializar e controlar a demanda manifesta? - Existe instrumento para concretizar as estratégias e o mesmo está sendo cumprido (Plano de Ação)? - Existe controle e acompanhamento das estratégias previstas no PME? 	<ul style="list-style-type: none"> - O Município estima de forma eficaz a população de 0 a 5 para subsidiar as ações necessárias ao atingimento da Meta1 do PME? - Existem procedimentos de busca ativa que propiciem o acesso à pré-escola de todas as crianças de 4 e 5 anos? - Os instrumentos de controle da demanda manifesta são eficazes e transparentes? - Existe Plano de Ação para concretizar as estratégias previstas no PME? - Existe monitoramento e avaliação das Metas e Estratégias previstas no PME? - Existem mecanismos adequados para planejamento orçamentário e financeiro da área de educação vinculado às Metas ou Estratégias do PME?
Linha de investigação: Adequação do corpo técnico	Linha de investigação: Adequação do corpo técnico	Linha de investigação: Conselho do Fundeb e seleção dos diretores
<ul style="list-style-type: none"> - O corpo docente da pré-escola é adequado considerando-se valorização da carreira e habilitação? 	<ul style="list-style-type: none"> - Existem ações e as mesmas são suficientes para compatibilizar a demanda e a oferta por profissionais da educação? - O pessoal envolvido nas atividades de ensino (coordenador, corpo docente, auxiliares, estagiários), voltado ao atendimento da educação infantil, possui nível de formação adequada? - Há planejamento da atividade escolar pela Secretaria de Educação e/ou Unidades de Educação Infantil? 	<ul style="list-style-type: none"> - O Conselho do Fundeb está devidamente composto e participa da elaboração e controle do orçamento da educação? - A seleção dos Diretores de Escola permite a participação da comunidade escolar e observa os critérios técnicos de mérito e desempenho?

QUADRO 6 – QUESTÕES DE AUDITORIA 2015, 2016, 2017

(conclusão)

Linha de investigação: Execução de obras e serviços de engenharia	Linha de investigação: Adequação dos espaços físicos	Linha de investigação: Adequação dos espaços físicos
<ul style="list-style-type: none"> - Os procedimentos de acompanhamento da execução de obras para ampliação de vagas de pré-escola são satisfatórios para coibir fraudes e contribuir para a geração de espaços de ensino adequados no prazo necessário? - A execução de obras para ampliação de vagas de pré-escola está sendo afetada por insuficiência de recursos, acarretando paralisações e/ou atrasos nas obras já iniciadas ou impossibilidade de execução de novas obras? 	<ul style="list-style-type: none"> - Existem ações e as mesmas são suficientes para compatibilizar a demanda e a oferta por espaços físicos? - Os espaços físicos foram concebidos ou executados adequadamente? - Há manutenção e/ou conservação suficiente dos espaços físicos? 	<ul style="list-style-type: none"> - Existe compatibilidade entre a estrutura existente e a demanda manifesta? - Os espaços físicos são adequados para o atendimento de crianças de 0 a 5 anos?

FONTE: Elaborado pela autora com base nos relatórios de auditoria do TCE-PR (PARANÁ, 2016a; 2016b; 2017).

Percebe-se que na primeira linha de investigação, que trata do planejamento, o número de questões de auditoria é ampliado no decorrer de cada ano analisado, sendo que no primeiro deles, o TCE-PR parece ter voltado o olhar especificamente para pré-escola, diferente dos outros anos que inclui nas questões toda a faixa etária que corresponde à Educação Infantil. Ainda nessa primeira linha de investigação é possível agrupar as questões elaboradas pelo TCE-PR em três grupos, sendo eles: a) questões sobre demanda por vagas, que inclui busca ativa, demanda manifesta e estimativa da população de 0 a 5 anos de idade; b) acompanhamento, controle, fiscalização e avaliação dos PME; e c) existência de instrumentos e mecanismos de planejamento adequados para execução das metas e estratégias dos PME. As questões elencadas no grupo “a” fazem parte de estratégias estabelecidas no PNE para o cumprimento da “Meta 1”, sendo sua realização prevista em regime de colaboração, conforme expresso na Lei nº 13.005/2014, mas que nesse caso o TCE-PR considera apenas as ações dos entes municipais.

Na segunda linha de investigação, há uma mudança substancial da temática elencada no ano de 2017, que passou a abordar o Conselho do Fundeb e a seleção de diretores, como já visto anteriormente. Desse modo, as questões de auditoria se diferem completamente no ano de 2017 em relação aos anos anteriores; já em 2015 e 2016 percebe-se que a questão elencada no primeiro ano é ampliada, passando a tratar além da valorização da carreira e habilitação, do número suficiente de profissionais e do planejamento pedagógico. Percebe-se que as questões dessa linha de investigação estão diretamente associadas a outras metas do PNE, quais sejam:

“Meta 15”, que trata da formação específica de todos os professores da Educação Básica; “Meta 18”, que se refere à existência de planos de carreira para os profissionais da educação; e “Meta 19”, que discorre sobre a efetivação da gestão democrática.

Na terceira e última linha de investigação, de modo semelhante à segunda, há modificações nos anos de 2016 e 2017 em relação a 2015. No primeiro ano de auditoria, as questões versavam sobre a execução de obras, já em 2016 e 2017 elas se referem à adequação dos espaços físicos, levando a inferir que nesses anos, há uma preocupação com os espaços já existentes, diferente, portanto das questões de 2015 que considerava somente aqueles que estavam em fase de construção.

Assim, percebe-se que, apesar dos municípios selecionados para participar da auditoria em cada ano serem diferentes, as linhas de investigação e as questões de auditoria também se modificaram, desse modo, o que foi observado em um grupo de municípios, pode não ter sido em outro. Também se destaca que as questões de auditoria (QUADRO 6) são mais específicas em relação aos aspectos analisados (QUADRO 5), no sentido de que explicitam melhor o que o TCE-PR deveria observar, como é o caso da qualificação dos professores. Nos aspectos analisados não há maior especificação do que deveria compor essa análise, mas nas questões de auditoria é indicado que o TCE-PR deve considerar a valorização da carreira e a habilitação dos professores.

Em relação às visitas *in loco*, em 2015 a equipe designada visitou 47 instituições de Educação Infantil no período de 23/11/2015 a 04/12/2015, realizando coleta e conferência de documentos, entrevistas com a equipe de governo, professores (as) de Educação Infantil e diretores (as), assim como registros fotográficos que foram anexados no final do relatório de auditoria.

No ano de 2016, o TCE-PR analisou 306 instituições de Educação Infantil, dessas, 242 foram visitadas, o que representa cerca de cinco vezes mais instituições visitadas em relação ao ano anterior. As visitas ocorreram no período de 13/06/2016 a 07/10/2016, sendo os procedimentos semelhantes aos de 2015 com coleta e conferência de documentos; entrevistas com secretários municipais, coordenadores pedagógicos, professores, servidores e responsáveis pelos planos municipais de educação; os registros fotográficos não constavam nos anexos do relatório de auditoria nesse ano. Além das visitas às instituições de Educação Infantil, o TCE-PR relata também ter visitado o Conselho Tutelar, Conselho Municipal de Educação, Secretarias de Educação, Saúde e Assistência Social (PARANÁ, 2016b).

Em 2017, último ano analisado, os procedimentos das visitas seguiram o mesmo padrão do ano anterior, sendo realizadas no período de 03/07/2017 a 27/10/2017. Nesse ano o

TCE-PR esteve em 118 instituições de Educação Infantil, além do Conselho Tutelar, Conselho Municipal de Educação e Secretarias de Educação, Saúde e Assistência Social; entrevistou secretários municipais, professores, representantes do Conselho Municipal de Educação e do Conselho do Fundeb, servidores responsáveis pela elaboração e monitoramento dos PME e pela elaboração dos instrumentos orçamentários (PARANÁ, 2017). Importante destacar que, apenas nesse ano o TCE-PR ouviu representantes do Conselho do Fundeb e responsáveis pela elaboração de instrumentos orçamentários.

Assim, a partir da análise do que foi sistematizado nos relatórios de auditoria, bem como da fala do auditor entrevistado, destacam-se por fim, as mudanças internas no TCE-PR a partir da realização das auditorias, inicialmente pela tomada da política pública como foco de fiscalização em 2015, objetivando maior aproximação com a sociedade; e no ano seguinte, as modificações na organização do trabalho, que era feito por diretorias a partir de temáticas específicas e passou a ser pensado como processo de trabalho envolvendo diferentes unidades técnicas que contam com especialistas de diversas temáticas, ou seja, a projeção de uma análise ampliada e articulada do objeto de fiscalização.

Outra questão relevante, refere-se à falta de experiência na análise de políticas públicas, relatada pelo auditor do TCE-PR entrevistado. Os aspectos analisados, bem como as questões de auditoria mostram-se como um indicativo dessa inexperiência, já que se modificam a cada ano da fiscalização. No entanto, cabe salientar que a participação de especialistas da área educacional foi solicitada apenas em 2016.

Quanto às recomendações expressas pela Atricon e observadas anteriormente neste capítulo, é possível perceber que o TCE-PR se atentou para algumas, enquanto outras não foram contempladas. Entre aquelas atendidas pelo TCE-PR está a solicitação para realização de diagnósticos quanto à: i) qualidade e quantidade da oferta educacional; ii) utilização de dados oficiais para acompanhamento das metas; iii) elaboração de peças orçamentárias compatíveis com os planos, ainda que não tenha solicitado em todos os anos de auditoria; iv) priorização na fiscalização das metas 1, 3, 9 e 18, nesse caso o TCE-PR selecionou a “Meta 1”, mas também observou a “Meta 18”, restando apenas as metas 3 e 9; v) análise *in loco* do quadro de pessoal, infraestrutura, merenda, transporte e material didático-pedagógico, exceto a aplicação de recursos em educação, que não foi objeto de análise do TCE-PR, apesar de ser uma de suas principais competências; vi) previsão de aplicação do TAG; e vii) solicitação de apresentação do plano de ação.

Em relação as orientações da Atricon não elencadas na fiscalização realizada pelo TCE-PR, pode-se mencionar a cobrança para aprovação e sanção dos planos nos municípios

que não o fizeram; a emissão de orientações quanto à elaboração do PPA, LDO e LOA para que assegurem recursos à execução das metas; a cobrança e verificação do efetivo preenchimento do SIOPE objetivando seu fortalecimento como ferramenta de fiscalização; e a atuação em conjunto com o Ministério Público.

Desse modo, percebe-se que mesmo diante das orientações emitidas pela Atricon, órgão que representa os TCs, cada instituição definiu autonomamente o que seria analisado na fiscalização do PNE, corroborando com a pesquisa de Machado (2012) e Davies (2003b) que evidenciam a não uniformização dos TCs em âmbito nacional. O auditor entrevistado relatou sobre essa discricionariedade na escolha das temáticas analisadas pelo TCE-PR:

A gente tem vários campos pra atuar, esse é sempre um dilema! [...] Quando a gente vai escolher, todo ano é um dilema! O que que o Tribunal de Contas vai fazer esse ano? Cada um acha uma coisa, se você sair aqui perguntar para os 700 funcionários, cada um vai achar uma coisa, um vai achar que tem que sair prendendo, [...] a gente brinca que tem o auditor polícia e o auditor política pública, sabe?! Um vai achar que tem que sair prendendo o prefeito que rouba, o outro vai achar que tem que ir na escola ver como que está a condição da escola, o outro vai [...] achar que tem que ver se tem obra paralisada, [...] porque o Tribunal de Contas tem essa competência. Ele pode ver qualquer um desses aspectos (Informação verbal)¹⁵

O entrevistado ainda complementa que na sua opinião, o TC precisa se dedicar à análise da eficiência do gasto, olhar como está sendo gasto o dinheiro de fato, se está atingindo as metas estipuladas, se os valores estão sendo bem gastos e como está a qualidade do ensino. Pois entende que as fiscalizações de regularidade também são realizadas por outros órgãos com instrumentos mais efetivos. Assim, fica enfatizado, a influência dos servidores na definição da agenda de fiscalizações do TC, não somente dos conselheiros, mas dos funcionários concursados.

Desse modo, esse subtítulo se dedicou a observar o que o TCE-PR se propôs a analisar na fiscalização da “Meta 1” do PNE, os objetivos do PAF e da auditoria em si, as motivações, linhas de investigação elencadas, as questões de auditoria, os aspectos analisados, a seleção dos municípios, o tipo de auditoria proposta e a realização das visitas *in loco*. A partir desses elementos será analisado, no subtítulo que se segue, o que de fato foi observado pelo TCE-PR nas auditorias, bem como o que recebeu maior ou menor ênfase nos achados e recomendações elencadas pela equipe nos relatórios.

¹⁵ SCHMIDT, K. C. S. **Entrevista concedida pelo Auditor do TCE-PR**. Curitiba, dez. 2018.

3.2.2 O que o TCE-PR observou nos municípios: os achados e recomendações de auditoria

Após a realização das visitas, a equipe do TCE-PR participou de reuniões e oficinas de trabalho que objetivavam discutir, consolidar e materializar a “Matriz de Achados de auditoria” que, posteriormente foi encaminhada aos municípios auditados para que conferissem e se manifestassem quanto aos achados (PARANÁ, 2016a). Essa matriz refere-se a “documento que estrutura o desenvolvimento dos achados, explicitando, para cada um, a situação encontrada, o critério de auditoria adotado, as causas, os efeitos, as evidências de auditoria e as propostas de encaminhamento” (BRASIL, 2016a, p. 558)

Assim, considerando o relatório geral nos três anos de auditoria, ou seja, aquele que não trata das particularidades de cada município fiscalizado, os achados foram apresentados considerando as linhas de investigação, seguido pelas conclusões da auditoria - exceto no relatório geral de 2016 em que estas não constam, e por fim as propostas de encaminhamento por parte do TCE-PR. No relatório de 2017 há ainda quadros no apêndice que dão uma visão geral dos achados e das recomendações da auditoria.

Os achados dos relatórios gerais foram lidos e organizados em um quadro, considerando as auditorias de 2015, 2016 e 2017 (APÊNDICE G). A partir da auditoria de 2015, o TCE-PR registrou 25 achados, ou seja, situações que a equipe de auditoria encontrou nos municípios, sendo 14 na linha de “Planejamento Público”, quatro na linha “Adequação do Corpo Técnico” e sete na linha “Execução de Obras e Serviços de Engenharia”.

Desse modo, assim como o TCE-PR se dedicou na elaboração de mais questões na linha de “Planejamento Público”, também relacionou maior número de achados nessa mesma linha de investigação. Destaca-se que a maioria desses achados apontam as fragilidades dos PME, que conforme o TCE-PR apresentam metas e estratégias elaboradas de forma genérica; fóruns e comissões de acompanhamento que existem apenas formalmente, sem atuação efetiva; falta de planejamento e sistematização para execução dos PME, sendo estes utilizados apenas para cumprir exigência legal; inexistência de articulação entre o levantamento da demanda de vagas, a programação orçamentária, a elaboração do PME e o controle interno; instrumentos de planejamento municipais que não indicam ou não se articulam com os recursos necessários para implementação do PME e quando o fazem, apresentam-se de forma genérica.

Em relação aos achados da linha “Adequação do Corpo Técnico”, o TCE-PR encontrou: realização de testes seletivos simplificados no lugar de concursos públicos; existência de professores contratados para atuar 20 horas semanais que têm dobrado a carga

horária; relação aluno-professor superior a 20 crianças; e falta de encaminhamento de informações relacionadas à gestão de pessoal ao TCE-PR por parte de 90% dos municípios. Salienta-se ainda que embora o TCE-PR tenha proposto a verificação da disponibilização de cursos de qualificação profissional, adequação da remuneração em relação ao piso salarial, qualificação técnica necessária e acompanhamento da frequência, não foi registrado no relatório nenhum achado de auditoria sobre esses aspectos.

Por fim, na linha “Execução de Obras e Serviços de Engenharia”, o TCE-PR destacou a problemática do encaminhamento de informações ao sistema de obras do TCE-PR por parte dos municípios; espaços físicos inadequados utilizados pelas crianças; deficiências na elaboração de projetos ou no controle e acompanhamento da execução de obras, mas que, conforme o TCE-PR, não representaram fator determinante para a não universalização da pré-escola, assim como a falta de recursos financeiros, já que, conforme o TCE-PR as obras paralisadas ou atrasadas receberam recursos de programa do governo federal (Proinfância).

A partir desses achados, que correspondem a auditoria realizada no ano de 2015, o TCE-PR fez quatro propostas de encaminhamento no relatório geral, que também podem ser entendidas como recomendações, sendo que essas não se referem àquelas feitas aos municípios, mas ao próprio TCE-PR por parte da equipe de auditoria, quais sejam: a celebração de TAG entre o TCE-PR e os municípios auditados; a realização de procedimento de fiscalização específico no município de Araucária, pois este não se manifestou após recebimento dos achados de auditoria, conforme tinha solicitado o TCE-PR; a determinação do cumprimento da estratégia 1.16 da “Meta 1” do PNE, que trata da publicação da demanda por vagas na Educação Infantil; e no caso de insucesso na celebração do TAG com um ou mais municípios, sugeriu a autuação de processo.

Ainda que os achados tenham relatado questões relevantes que dificultam ou até mesmo inviabilizam o cumprimento da “Meta 1” do PNE, de modo mais expressivo as que se referem à falta ou inconsistência de planejamento e acompanhamento, as propostas de encaminhamento sistematizadas pelo TCE-PR não refletem tais questões, mesmo quando os achados apontam fragilidades do próprio TCE-PR, como a falta do envio de informações aos sistemas da corte de controle pelos municípios, que foram percebidas somente com a realização desta auditoria.

O TCE-PR concluiu no relatório geral da auditoria realizada em 2015 que as informações sobre a Educação Infantil recebidas se revelaram incompletas ou inconsistentes, o que implica em maior dificuldade no levantamento de dados confiáveis para subsidiar o processo fiscalizatório. Registrou também que os responsáveis pelos municípios auditados se

mostraram comprometidos em cumprir a meta do PNE dentro do prazo estabelecido, sendo que em alguns municípios ações já foram tomadas para resolver parte dos problemas (PARANÁ, 2016a).

No ano de 2016 o TCE-PR registrou 21 achados, sendo 17 dentro das três linhas de investigação e quatro que se apresentam de modo mais geral. Quando separados por linha de investigação, a linha “planejamento municipal” continua com o maior número de achados, somando 10 em 2016, seguida da linha “adequação do espaço físico” com cinco achados e “adequação do corpo técnico” com dois.

Na linha “planejamento municipal”, o TCE-PR elencou como achado: ausência de estudos do impacto financeiro para atingimento da “Meta 1”; falta de controle e acompanhamento dos PME; inexistência ou deficiência dos procedimentos de busca ativa, sendo estes mais efetivos nos municípios considerados de “alto desempenho”¹⁶; ausência de controle e publicação da demanda manifesta por vagas, que não inclui as informações necessárias para essa finalidade e não considera critérios de priorização; falta de gerenciamento das informações, inclusive aquelas da própria SME; e a não criação de Plano de Ação.

Os achados de 2016 nessa linha de investigação destacam de modo mais expressivo os problemas com a realização de busca ativa e a organização da demanda manifesta, que se referem a estratégias da “Meta 1” do PNE. No ano de 2015, ainda que os achados elencados pelo TCE-PR também evidenciassem essas duas questões, estes apontaram com maior veemência achados sobre a adequação dos PME e sua compatibilidade com o planejamento municipal, que no ano de 2016 são menos indicados.

Na linha de investigação “adequação do corpo técnico”, a equipe do TCE-PR elencou dois achados no ano de 2016, estes versavam sobre a adequada qualificação dos professores de Educação Infantil e a insuficiência de profissionais em municípios que já tem suas despesas com pessoal consideradas acima do limite instituído pela LRF. No ano de 2015, essa linha de investigação registrou número mais elevado de achados, evidenciando, inclusive, o encaminhamento de informações relacionadas à gestão de pessoal ao sistema do TCE-PR, aspecto não indicado na auditoria de 2016.

¹⁶ “Com base em indicadores que estão diretamente ligados à performance do município no atingimento da Meta 01 do PNE e PEE: (i) Índice de Eficácia da Educação Municipal, (ii) Despesa por aluno, (iii) Índice de Eficiência da Despesa Municipal em Educação, (iii) Estimativa do déficit de atendimento escolar da população de 0 a 5 anos de idade, e (iv) Estimativa do déficit de matrículas da educação infantil” (PARANÁ, 2016b).

Na terceira e última linha de investigação, que se refere à “adequação dos espaços físicos”, o TCE-PR listou cinco achados em 2016: insuficiência de instituições de Educação Infantil; espaços físicos inadequados para o atendimento; ausência de manutenção; ausência de licença da vigilância sanitária e do corpo de bombeiros; e atrasos e paralisações em obras que foram iniciadas em gestões diferentes da atual. Esses achados não se assemelham aos de 2015, já que os aspectos analisados foram modificados, exceto a indicação de espaços físicos inadequados, que aparecem em ambos os anos. Importante destacar ainda que no relatório geral não há indicação dos parâmetros utilizados pela equipe do TCE-PR para considerar o espaço físico adequado ou não.

Os outros quatro achados do relatório de 2016, que não estão elencados em nenhuma linha de investigação e, portanto, se apresentam de modo mais geral, tratam da relação entre o desempenho nos índices levantados pelo TCE-PR e as características municipais como: extensão territorial, população e atividade econômica; a dificuldade com o transporte de crianças residentes em municípios com maior área rural; o atingimento da “Meta 1” por 32,5% dos municípios auditados, ou seja, 13 dos 40 entes municipais visitados, sendo utilizado pelo TCE-PR como critério para universalização o atendimento de 100% da população de quatro e cinco anos de idade estimada pelo IBGE para o ano de 2015; e a identificação de práticas consideradas “boas” pelo TCE-PR, como adequação e vinculação dos instrumentos orçamentários às metas e estratégias definidas no PME, estabelecimento de critérios adequados para a fila de espera e realização de cursos de formação com os professores (PARANÁ, 2016b).

Assim, tendo em vista tais achados, o TCE-PR elaborou duas propostas de encaminhamento nesse ano. A primeira refere-se ao transporte escolar, em que o TCE-PR solicita a estruturação de mecanismos de auxílio e cooperação entre os entes federados para realização do transporte de crianças que residem em locais distantes, assim como melhoras na gestão e planejamento municipal para superação de condicionantes históricos e geográficos que impedem essas crianças de acessarem as instituições de Educação Infantil. E a segunda proposta de encaminhamento diz respeito à ampliação da auditoria realizada em 2016 para o universo dos 399 municípios do estado. Importante destacar que a observação da situação do transporte escolar não foi prevista nas questões e aspectos de auditoria, mas tornou-se elemento central na análise da equipe de auditoria do TC diante das constatações *in loco*.

O TCE-PR concluiu no relatório de 2016 que a deficiência no processo de busca ativa resulta de falha na gestão, já que não implica novas estruturas ou despesas; que a falta de regulamentação impossibilitou a promoção de TAG; que os gestores mostraram-se

interessados em regularizar as situações encontradas e atender as recomendações; registrou ainda que a presença do TCE-PR nos municípios impõe aos gestores a necessidade de adequar os procedimentos conforme a legislação e adotar “boas práticas”; e por fim, o TCE-PR optou pelo não monitoramento das recomendações contidas nos relatórios individuais, mas no cumprimento da “Meta 1”.

Como visto anteriormente, no ano de 2015 o TCE-PR não registra no relatório de auditoria a situação do atingimento da “Meta 1” do PNE, foco da fiscalização, diferente de 2016, em que anuncia o baixo percentual de municípios que atenderam a legislação dentro do prazo estabelecido pelo PNE. Em relação à aplicação de TAG, como visto no início desse trabalho, a previsão desse mecanismo foi incluída recentemente à Lei Orgânica do TCE-PR, pela Lei Complementar nº 194/2016, mesmo ano da realização dessa auditoria. No entanto, conforme relato do auditor entrevistado, não foi necessário a aplicação de TAG, isto porque, diferente do que foi concluído no relatório de 2016, o TCE-PR tem cobrado o atendimento das recomendações elencadas na matriz de achados de cada município, e conforme relatou, a maioria tem cumprido as solicitações do TCE-PR, não sendo necessário a realização de TAG. O auditor explicou ainda que nos casos de não cumprimento das recomendações, o TCE-PR transformará em determinação, bloqueando a certidão liberatória dos municípios, documento exigido para repasse de recursos, tornando assim, o atendimento das recomendações mais ágil do que se fosse por meio da celebração de um TAG.

Em 2017, o TCE-PR registrou 14 achados, 13 deles estão dentro das linhas de investigação e um se apresenta de modo mais geral. Sendo esta a menor quantidade de achados, considerando as auditorias anteriores. Na primeira linha de investigação, que se refere a “planejamento”, foram elencados nove achados, na segunda, “conselho do Fundeb e seleção dos diretores”, há dois achados, assim como na terceira linha, que trata da “adequação dos espaços físicos”.

A linha de investigação “planejamento”, de modo semelhante aos anos anteriores, é a que tem maior número de achados e estes, como em 2016, expressam em maior quantidade os problemas com a organização da demanda manifesta por meio da lista de espera. De modo geral, os achados da equipe do TCE-PR em 2017 tratam da falta ou insuficiência de mecanismos de planejamento orçamentário; inexistência de estimativa eficaz de crianças de 0 a 5 anos de idade; ausência de regulamentação da lista de espera, que também não é unificada e publicizada em grande parte dos municípios; ausência ou ineficácia do Plano de Ação; e falta de gerenciamento das informações, inclusive aquelas da própria SME. Tais achados são semelhantes aqueles relacionados na auditoria de 2016.

Na segunda linha de investigação, que foi modificada na auditoria de 2017 e passou a analisar “conselho do Fundeb e seleção dos diretores”, foram elencados dois achados: ausência de participação do CACS do Fundeb na elaboração do orçamento da área de educação; e a não participação popular na seleção dos diretores.

Na linha de investigação “adequação do espaço físico”, a equipe de auditoria elencou dois achados no ano de 2017, sendo o primeiro deles a identificação de problemas estruturais de diversos níveis e o segundo, conforme já havia sido elencado nos achados de 2016, a falta de licença junto à vigilância sanitária e o corpo de bombeiros. Assim como em 2016, o TCE-PR não indica no relatório geral os parâmetros utilizados para observação dos espaços físicos. Por fim, o TCE-PR elenca mais um achado de auditoria, que não se enquadra nas linhas de investigação, mas foi apontado pela equipe, referente à falta de acompanhamento por parte das instituições do prazo de validade dos alimentos.

Assim, a partir dos achados da auditoria realizada em 2017, o TCE-PR fez três propostas de encaminhamento no relatório geral. A primeira é o envio do relatório geral e individual aos municípios para que atendam as recomendações do TCE-PR no prazo de 180 dias; a segunda proposta solicita que os municípios informem os dados das crianças de quatro e cinco anos de idade matriculadas, bem como aquelas inseridas no CadÚnico ao TCE-PR; e por fim a terceira proposta de encaminhamento pede a verificação de alimentos vencidos nas instituições do município de Roncador, sendo esta última proposta não prevista nos elementos de análise elencados pelo TCE-PR.

Como conclusão do relatório geral em 2017, aponta-se que a falta de Plano de Ação e a utilização inadequada dos instrumentos orçamentários faz com que os municípios estabeleçam “prioridades de ocasião”, isto é, atendem somente as metas com prazos mais próximos, como é o caso da universalização da pré-escola, deixando as de longo prazo, como a ampliação do atendimento das crianças de zero a três anos de idade (2024), para mais perto da data estabelecida pelo PNE como limite. Outra conclusão apresentada trata do atingimento da “Meta 1” (parte A) que, conforme o TCE-PR, corresponde a 83,33% dos municípios auditados, ou seja, 25 dos 30 municípios universalizou o atendimento na pré-escola, sendo que neste ano o TCE-PR utilizou como critério para tal conclusão o atendimento igual ou superior a 90% da população de quatro e cinco anos de idade do CadÚnico. Apesar da modificação do critério utilizado em 2016, a conclusão apresentada em 2017 parece indicar melhora no percentual dos municípios que cumpriram a determinação legal de universalização da pré-escola em relação ao ano anterior, no entanto, este não pode ser visto como retrato do

estado paranaense, já que o número de municípios fiscalizados nesse ano não representa nem 10% do total de municípios do estado, ademais, são diferentes daqueles auditados em 2016.

Na sequência das conclusões apresentadas, o TCE-PR indica a realização de posterior monitoramento e apuração de responsabilidade pelo descumprimento das metas do PNE como forma de complementar as visitas *in loco*, corroborando com o que explicou o auditor do TCE-PR entrevistado, de que no ano de 2018 a equipe estava cobrando o cumprimento das recomendações por meio de monitoramento à distância, solicitando documentos e fotografias que comprovassem o atendimento do que foi recomendado no relatório individual. Outra conclusão afirma que a elaboração do PME não pode ser considerada como um fim em si mesmo, mas o início de um processo que deve estar vinculado aos atos de gestão e execução. Na sequência, se apresenta a percepção da equipe de auditoria, que aponta o interesse dos gestores em regularizar as situações descritas nos achados, assim como, expressam a percepção de que a presença física do TCE-PR impôs aos gestores a necessidade de adequar os procedimentos ao que está previsto na legislação, adotando “boas práticas” de gestão da Educação Infantil.

Por fim, a última conclusão apresentada no relatório de 2017, elenca os benefícios mensuráveis alcançados por meio da fiscalização como: a matrícula de crianças de quatro e cinco anos de idade; a busca por licença do corpo de bombeiros e da vigilância sanitária; nomeação de Conselhos Municipais de Educação; regulamentação e publicação da lista de espera por vagas na creche; participação da SME e do Conselho do Fundeb na elaboração do orçamento; nomeação de comissão de monitoramento do PME; elaboração de Plano de Ação; e participação da comunidade na escolha dos diretores e adequação de espaços físicos. Essa é a única vez que o TCE-PR elencou as recomendações atendidas pelos municípios no relatório de auditoria, neste ano também são apresentadas a maior quantidade de conclusões em relação aos anos anteriores, que além de maior em quantidade, também se mostram mais detalhadas.

Desse modo, os achados elencados pelo TCE-PR nos relatórios gerais após a realização das auditorias em 2015, 2016 e 2017, tratam em maior quantidade numérica dos aspectos ligados à linha de investigação “planejamento”, indicando a fragilidade dos municípios nessa questão e, por assim ser, destaca-se aqui a importância do papel formativo do TCE-PR, como prevê a quarta estratégia da “Meta 20” do PNE, que entre outros aspectos, reserva ao TC papel voltado à orientação de agentes municipais e da sociedade civil, uma vez que uma das finalidades das auditorias de natureza operacional, que como explicou Rodrigues (2014), não tem foco apenas na legalidade, mas na atuação pedagógica, sem priorização das sanções, mas da implementação de recomendações (RODRIGUES, 2014).

Destaca-se também que apesar de não estarem previstos no planejamento da auditoria, outros elementos foram fiscalizados pelo TCE-PR, como o transporte público e o prazo de validade das merendas. Percebe-se ainda, conforme descrito nos relatórios, a forte influência que exercem os TCs nos municípios, já que estes mostraram-se dispostos a atender as recomendações expressas pelo órgão, sendo que alguns antes da publicação do relatório já as tinham cumprido. Assim, como inferido por Davies (2003b) sobre as interpretações dos TCs serem na prática mais importantes que a própria legislação, isto porque, mesmo o cumprimento da “Meta 1” do PNE, incluindo as estratégias elencadas nessa meta, ser uma determinação legal, muitos municípios parecem ter se atentado para isto apenas com a realização da fiscalização e da solicitação para o cumprimento das recomendações feitas pelo TCE-PR.

No que se refere a segunda parte dos relatórios, ou seja, os relatórios individuais, que tratam das especificidades de cada um dos municípios auditados, há a apresentação da matriz de achados, ou seja, um quadro elaborado pela equipe de auditoria do TCE-PR com os seguintes elementos:

- a) Indicação do achado: consiste na problemática encontrada pelo TCE-PR;
- b) Condição: explicação mais detalhada da situação do achado naquele determinado município;
- c) Evidências: como o TCE-PR identificou o achado, se por meio da análise de algum documento, das entrevistas ou visitas *in loco*;
- d) Critério e sua fonte: normatizações que regulam e legitimam o achado como, princípios da administração pública, legislação constitucional e infraconstitucional, documentos orientadores, entre outros;
- e) Causa: o que tem gerado aquele determinado achado;
- f) Efeito: possíveis efeitos da problemática identificada pelo TCE-PR no achado;
- g) Comentário do gestor: apresenta a resposta do município diante do que aponta o TCE-PR;
- h) Análise da equipe: realizada após a manifestação do gestor (presente somente nos relatórios de 2015 e 2017);
- i) Conclusão: apresenta como a equipe do TCE-PR entende a situação do achado depois da resposta recebida; se regularizado, regularizado parcialmente ou não regularizado (presente somente nos relatórios de 2015);
- j) Recomendação: indicação direta da equipe do TCE-PR em relação ao o que a gestão municipal deve fazer para resolver a problemática apresentada no achado.

Após leitura sistemática da parte do relatório que apresenta as especificidades de cada município, ou seja, a matriz de achados, organizou-se uma tabela com a frequência que estes apareceram nos relatórios individuais em cada ano da auditoria (APÊNDICE H).

No ano de 2015 o achado mais apontado nos relatórios individuais foi a “ausência de publicação da lista de espera”, indicado em nove dos 15 municípios analisados pelo TCE-PR; seguido do achado referente à falta de aderência plena e completa das informações encaminhadas ao TCE-PR por meio do Sistemas de Informações Municipais Atos de Pessoal (SIM-AP) e Sistema de Informações Municipais Acompanhamento Mensal (SIM-AM), o que apareceu em oito municípios. Os demais achados apontados pelo TCE-PR apareceram com menor frequência (uma a quatro vezes).

Na auditoria realizada em 2016, que gerou 40 relatórios individuais, assim como no ano anterior, o achado mais registrado foi a “ausência de publicação da lista de espera para matrícula na Educação Infantil”, que apareceu 33 vezes nos relatórios. Outros oito achados foram registrados mais de 20 vezes e se referem a realização de busca ativa (28); controle da demanda manifesta (26); espaços físicos insuficientes para o atendimento na Educação Infantil (24); inexistência de Plano de Ação (25); ausência de controle e acompanhamento do PME (30); quantidade insuficiente de profissionais na Educação Infantil (26); inexistência de estimativa do impacto orçamentário para o alcance da “Meta 1” (27); e espaços físicos inadequado (25). Os demais achados aparecem com menor frequência (uma a 13 vezes).

No último ano de realização da auditoria, o TCE-PR elencou mais vezes o achado “espaços físicos inadequados para o atendimento dos alunos matriculados na Educação Infantil”, que foi registrado em 29 relatórios, se diferenciando dos anos anteriores em que o achado mais recorrente se referia à ausência de publicação da lista de espera, ainda que em 2017 esse achado também tenha aparecido (19 vezes). Outros cinco achados foram registrados mais de 20 vezes: inexistência de estimativa eficaz das crianças de 0 a 5 anos de idade (23); ausência de regulamentação da lista de espera (22); inexistência de mecanismos para planejamento orçamentário e financeiro vinculados ao PME (26); ausência de participação do conselho do Fundeb na elaboração orçamentária (21); e ausência de licença do corpo de bombeiros (21). A frequência em que os demais achados apareceram varia de 1 a 19 vezes.

Assim, no ano de 2015 o TCE-PR elencou 12 achados diferentes que aparecem citados nos relatórios de nove a uma vez (frequência); no ano de 2016 o número de achados aumentou, foram 17, com frequência que varia de uma a 33 vezes; e por fim, o ano de 2017 foi aquele com maior número de achados, o TCE-PR relacionou 23, com frequência de uma a 29 vezes. Desse modo, percebe-se que o número de achados foi aumentando no decorrer das

auditorias e quando considerado o número de frequência que apareceram fica mais evidente a elevação da quantidade de achados apontados pelo TCE-PR.

Isto posto, acrescenta-se ainda que os achados dos relatórios individuais indicam uma série de inadequações por parte dos municípios quanto ao atendimento na Educação Infantil, não somente em relação ao cumprimento da “Meta 1”, mas também a aspectos como planejamento, envio de informações ao sistema do TCE-PR, inadequação dos espaços físicos e falta de licença junto ao corpo de bombeiros, além daqueles achados que aparecem com menor frequência mas que também tratam de diferentes aspectos (APÊNDICE H).

A partir de tais achados e considerando as respostas dos gestores, o TCE-PR elencou uma série de recomendações aos municípios, que também foram organizadas para essa análise em quadros (7, 8, 9, 10 e 11), com as recomendações dispostas por linha de investigação e a frequência com que foram elencadas nos relatórios individuais em cada ano da auditoria. Importante explicar que por vezes o TCE-PR fez recomendações semelhantes aos municípios auditados, que apenas se diferenciavam no modo de registro, sendo que essas recomendações foram agrupadas e contabilizadas pela frequência que aparecem nos relatórios.

Dos 12 achados elencados nos relatórios individuais da auditoria realizada em 2015, o TCE-PR fez 23 recomendações, das quais 12 são da linha de “Planejamento Público” (QUADRO 11), oito da linha “Adequação do Corpo Técnico” (QUADRO 9) e três da linha “Execução de Obras e Serviços de Engenharia” (QUADRO 8). No ano de 2016, dos 17 achados, o TCE-PR elencou 64 recomendações, aumentando significativamente a quantidade em relação ao ano anterior, dessas 17 são da linha “Planejamento Municipal” (QUADRO 11), duas da linha “Adequação do Corpo Técnico” (QUADRO 9) e 45 da linha “Adequação dos Espaços Físicos” (QUADRO 7). Por fim, no ano de 2017, dos 23 achados nos relatórios individuais, a equipe de auditoria encaminhou 75 recomendações, das quais 24 são da linha de investigação “Planejamento” (QUADRO 11), nove da linha “Conselho do Fundeb e Seleção dos Diretores” (QUADRO 10) e 42 da linha “Adequação dos Espaços Físicos” (QUADRO 7).

Desse modo, destaca-se que a linha de investigação “Adequação dos Espaços Físicos” (QUADRO 7) foi a que contabilizou maior número de recomendações, somando 87 nos anos de 2016 e 2017, já que em 2015 essa linha de investigação não existia. A recomendação que teve maior frequência dentro dessa linha em 2016 é a implementação de ações para ampliar e adequar os espaços físicos destinados à Educação Infantil (63), semelhante a 2017 em que a recomendação mais elencada foi a adequação dos espaços físicos de acordo com normas sanitárias e de segurança (30). Assim, percebe-se que, de acordo com o recomendado pelo

TCE-PR, a maior fragilidade nos municípios está nos espaços físicos das instituições de Educação Infantil.

QUADRO 7 – RECOMENDAÇÕES DOS RELATÓRIOS INDIVIDUAIS NA LINHA DE INVESTIGAÇÃO “ADEQUAÇÃO DOS ESPAÇOS FÍSICOS” 2016, 2017

(continua)

RECOMENDAÇÕES 2016	FREQUÊNCIA
Elaboração e implementação de plano de manutenção corretiva/preventiva e visitas periódicas pelo responsável técnico para avaliar a condição das escolas. Que o município mantenha a adequada manutenção e conservação dos espaços físicos das unidades educacionais	3
Implementar ações no sentido de ampliar e adequar a quantidade de espaços físicos destinados à Educação Infantil de modo a atender a demanda dentro dos parâmetros de qualidade estabelecidos nas resoluções da Secretaria da Saúde (SESA), do Conselho Nacional de Educação e da Associação Brasileira de Normas Técnicas (ABNT)	63
Realizar melhorias nas instalações físicas em todos os estabelecimentos voltadas para o atendimento de pessoas com deficiência conforme normas de acessibilidade	10
Colocação de proteção nas tomadas	10
Execução de proteção contra quebras e quedas das luminárias	15
Conclusão de obras da “Supercreche” e de reformas	8
Colocação de espelho em sala	2
Instalação de botijão de gás em área externa	3
Instalar vasos sanitários e lavatórios em tamanho e quantidade adequados para as crianças	14
Instalação de depósito de lixo	1
Manutenção das paredes e pilares	1
Colocação e manutenção de brinquedos em áreas externas - parquinhos	7
Obtenção de alvará de funcionamento do Corpo de Bombeiros	21
Manutenção de vasos sanitários	1
Instalação de lactário	5
Construção/adequação de muro ou cerca	3
Ausência de sabonete líquido e porta toalha nos lavatórios	1
Instalação de chuveiros	4
Colocação de bebedouro compatíveis com a faixa etária atendida	4
Instalação de berçário	6
Instalação de solário	6
Colocação de piso tátil e conserto de azulejos quebrados	7
Troca de vidros quebrados	2
Eliminação do mofo, infiltração	13
Isolamento de mini arena	1
Criar estratégia relacionada ao transporte escolar para atender todas as crianças	1
Realização ou manutenção da pintura	3
Controlar a temperatura das geladeiras da cozinha e lactário	1
Realizar a adequação dos espaços físicos das salas de atividades existentes de modo a respeitar o limite de alunos por m²	2
Execução de pátio coberto	6
Comprovação da higienização da caixa d'água e desinsetização do estabelecimento	1
Reparo de fiação exposta	2
Obter licença válida da Vigilância Sanitária para as unidades de Educação Infantil	3
Realizar periodicamente em todas as instituições a limpeza de entulhos que podem causar focos de mosquitos	1
Fiscalizar obras em andamento e as que serão iniciadas	1
Instalação de banheiros para pessoa com deficiência (adultos e crianças)	2
Instalação de proteção nas janelas	2
Construção de Banheiros com louças sanitárias compatíveis com o tamanho das crianças e manutenção das instalações sanitárias	4
Solicitar a aprovação dos órgãos competentes	1

QUADRO 7 – RECOMENDAÇÕES DOS RELATÓRIOS INDIVIDUAIS NA LINHA DE INVESTIGAÇÃO
“ADEQUAÇÃO DOS ESPAÇOS FÍSICOS” 2016, 2017

(continuação)	
Instalação de extintor de incêndio	1
Adoção de procedimentos ou rotinas escritas do processo de trabalho relacionadas à cozinha, lavanderia, lactário e limpeza	1
Instalação de janelas	1
Utilização de salas ociosas	1
Necessidade do uso de equipamento de proteção individual com luvas, aventais impermeáveis, gorros, calçados fechados para os profissionais dos setores (lavanderia, cozinha e lactário)	1
Ausência de luvas de proteção individual para as manipuladoras dos berçários e maternal (condições higiênicas sanitárias)	1
RECOMENDAÇÕES 2017	FREQUÊNCIA
Que se instaure procedimento padrão de manutenção das Unidades de Educação Infantil (ou, até mesmo, que seja designado um servidor para que faça uma visita periódica nas escolas para fins de inspeção das instalações e manutenções necessárias 1)	18
Adequar os espaços físicos dos Centros Municipais de Educação Infantil de modo a atender os alunos da Educação Infantil de acordo com as normas sanitárias e de segurança exigidas pela SESA e ABNT, seguindo padrões de qualidade estipulados pelo MEC	30
Instalação de proteção nas tomadas ao alcance das crianças	26
Instalação de proteção nas luminárias não protegidas de impactos e quedas	24
Retomar obra paralisada “Proinfancia”	1
Aquisição e instalação de espelhos	26
Instalação de botijão de gás em área externa	12
Instalação de vasos sanitários e lavatórios compatíveis com a idade das crianças ou adaptadores	16
Isolamento do depósito de lixo	16
Resolução do problema das paredes das salas de aula	1
Aquisição, instalação e restauração de brinquedos do parquinho	16
Obtenção de licença válida do Corpo de Bombeiros	21
Instalação de assentos e tampas nos vasos sanitários	7
Instalação de lactário	6
Instalação e resolução de problemas no muro	12
Resolução de problema no teto da sala	2
Resolução do problema de ausência de ralo no banheiro e botão de descarga	2
Aquisição e instalação de bebedouro ou filtro de água	8
Aquisição e instalação de lavatório	1
Instalação de solário	5
Reparo no chão/piso	2
Troca de vidro ou espelho quebrado	4
Que seja providenciado o reparo nas salas de aula que apresentam rachaduras, fissuras, mofo, infiltração e goteiras	29
Troca/concerto de porta de madeira	2
Que o Município transfira a sede da Secretaria de Educação do atual local, uma estrutura que anteriormente era uma creche (padrão 90 com 4 -salas de aula), de forma a melhorar o baixo atendimento de crianças de 0-3 anos (9,19%)	1
Realização ou manutenção da pintura	5
Retirada de móveis nos corredores que estão obstruindo a circulação	1
Aquisição de mobiliário das salas de aula compatível com a idade das crianças	4
Reparo ou substituição do ventilador de teto	1
Reparo do interruptor aberto	1
Reparo da fiação solta ao alcance das crianças	2
Obter licença válida da Vigilância Sanitária para as unidades de Educação Infantil	2
Realizar levantamento da qualidade da água que está sendo consumida nas escolas	1
Vistoriar as escolas privadas conveniadas para fins de verificação da adequação e qualidade das instalações de acordo com as recomendações do MEC	1
Instalação de banheiro para pessoa com deficiência	1

QUADRO 7 – RECOMENDAÇÕES DOS RELATÓRIOS INDIVIDUAIS NA LINHA DE INVESTIGAÇÃO “ADEQUAÇÃO DOS ESPAÇOS FÍSICOS” 2016, 2017

	(conclusão)
Utilização de cadeado	2
Construção e conserto de banheiros	3
Que seja realizada pelo município uma verificação sistemática e rotineira do prazo de validade e das condições de armazenamento dos alimentos da merenda escolar.	2
Concerto de forro e calhas	1
Concerto do bebedouro	1
Que seja providenciada biblioteca ou espaço de leitura	1
Que a construção da nova unidade escolar e a opção pelo eventual fechamento de unidade escolar já existente seja precedido de estudos que considerem a potencial utilização desta pelas crianças que não são atendidas atualmente	1

FONTE: Elaborado pela autora a partir dos relatórios de auditoria (PARANÁ, 2016b; 2017).

Importante destacar que nessas recomendações o TCE-PR indica os parâmetros utilizados para avaliar os espaços físicos, como as resoluções da Secretaria da Saúde (SESA), o CNE, a Associação Brasileira de Normas Técnicas (ABNT) e padrões de qualidade estipulados pelo MEC. A elaboração de tais recomendações pode estar atrelada às estratégias da “Meta 1” do PNE, como a expansão das redes públicas conforme padrão nacional de qualidade (estratégias 1.1 e 1.13), assim como a expansão e a melhoria da rede física de instituições de Educação Infantil (estratégia 1.5).

Na linha de investigação “Execução de Obras e Serviços de Engenharia” (QUADRO 8), que antecedeu a linha “Adequação dos Espaços Físicos” em 2015, as recomendações do TCE-PR mais frequentes foram: o aprimoramento dos mecanismos de controle e execução de obras públicas (3) e a tomada de ações para que a relação aluno por professor permanecesse 20 por turma (3). Essa linha contou com poucas recomendações no ano de 2015.

QUADRO 8 – RECOMENDAÇÕES DOS RELATÓRIOS INDIVIDUAIS NA LINHA DE INVESTIGAÇÃO “EXECUÇÃO DE OBRAS E SERVIÇOS DE ENGENHARIA” 2015

RECOMENDAÇÕES	FREQUÊNCIA
Aprimorar os mecanismos de controle de execução de obras passando a: 1. Exercer com mais rigor a atribuição fiscalizatória do Município em relação aos contratos para execução de obras; 2. Exigir, das empresas contratadas, o cumprimento das cláusulas contratuais firmadas; 3. Registrar em documento próprio informações acerca da execução do contrato e da obra, com anotações de todas as ocorrências, preenchido pelos representantes da Administração designados para acompanhar e fiscalizar a execução do contrato e da obra.	3
Realocação de estudantes, readequação e/ ampliação dos ambientes de ensino para que a relação entre o número de matriculados e número de educadores infantis permaneça em 20, por turma	3
Realizar licitações de obras somente quando houver projeto básico completo, nos termos exigidos na legislação aplicável	1

FONTE: Elaborado pela autora a partir do relatório de auditoria (PARANÁ, 2016a).

A linha de investigação “Adequação do Corpo Técnico” (QUADRO 9), elencada nos anos de 2015 e 2016, apresentou 10 recomendações, sendo que nenhuma delas apareceu mais de uma vez considerando os relatórios individuais de auditoria. Assim, a partir dos achados dessa linha, o TCE-PR recomenda aos municípios que realizem planejamento e concurso público, regularize a situação de servidores com jornada de trabalho dobrada, encaminhe e atualize os dados sobre contratação de pessoal junto ao TC, entre outras, como pode ser observado no quadro a seguir:

QUADRO 9 – RECOMENDAÇÕES DOS RELATÓRIOS INDIVIDUAIS NA LINHA DE INVESTIGAÇÃO “ADEQUAÇÃO DO CORPO TÉCNICO” 2015, 2016

RECOMENDAÇÕES 2015	FREQUÊNCIA
Observar o disposto no Acórdão nº 865/14 do Tribunal Pleno do TCE/PR e no Prejulgado nº 07 do TCE-PR	1
Readequar a situação previdenciária do quadro de professores do Município, caso necessário	1
Realizar planejamento e concursos públicos para provimento das vagas necessárias no cargo de professor e assemelhados	1
Conceder prazo para que o Município realize concurso público iniciado e que comprove perante o Tribunal que os professores contratados temporariamente foram todos substituídos por servidores efetivos	1
Estipulação de prazo para que o Município regularize a situação dos servidores que se encontram com a jornada dobrada, mediante a realização de concurso público	1
Comprovar perante este Tribunal que as medidas necessárias estão sendo tomadas, com o objetivo de regularizar a segunda jornada dos docentes municipais	1
Encaminhar os processos de admissão de pessoal ao TCE/PR	1
Concessão de prazo para que o Município promova as alterações necessárias junto ao SIM-AP	1
RECOMENDAÇÕES 2016	FREQUÊNCIA
Criar Conselho Municipal de Educação	1
Realização de concurso público	1

FONTE: Elaborado pela autora a partir dos relatórios de auditoria (PARANÁ 2016a; 2016b).

Em 2017, a linha de investigação “Conselho do Fundeb e Seleção dos Diretores” (QUADRO 10) substitui a linha “Adequação do Corpo Técnico”. Nesta linha, o TCE-PR fez uma série de recomendações, entre aquelas que foram mais solicitada pelo órgão, está a convocação do CACS do Fundeb para elaboração da proposta orçamentária (21) e a disponibilização de dados orçamentários para esse mesmo conselho (20). Tais recomendações indicam as fragilidades ainda vivenciadas no controle social dos gastos públicos em educação, pois como indicado anteriormente por Bassi e Camargo (2009, p. 110) os CACS são “uma conquista democrática”, mas há lacunas na sua operacionalização, como a morosidade na disponibilização de informações contábeis; a utilização de linguagem contábil de difícil compreensão; o despreparo dos conselheiros; e uma existência meramente formal.

QUADRO 10 – RECOMENDAÇÕES DOS RELATÓRIOS INDIVIDUAIS NA LINHA DE INVESTIGAÇÃO “CONSELHO DO FUNDEB E SELEÇÃO DOS DIRETORES” 2017

RECOMENDAÇÕES	FREQUÊNCIA
Que o município constitua Conselho Municipal de Educação	2
Que o município adeque a composição do CACS do Fundeb ao previsto na legislação que regulamenta a matéria	1
Ampliar a quantidade de pessoal destinados à Educação Infantil de modo a atender a demanda dentro dos parâmetros de qualidade estabelecidos	15
Que o Município institua procedimentos formais e perenes de comunicação entre as Secretarias e o Conselho Tutelar	1
Que sejam disponibilizados dados orçamentários suficientes ao CACS do Fundeb	20
Que seja convocado o CACS do Fundeb para discussão quando da elaboração de proposta orçamentária	21
Que seja disponibilizado treinamento ao CACS do Fundeb com relação à forma de participação no orçamento da educação	17
Regulamentar a seleção dos diretores escolares levando-se em consideração o princípio da gestão democrática do ensino público, na qual contemple o estabelecimento de critérios técnicos de mérito e desempenho, bem como a participação da comunidade escolar.	19
Que os membros da SME e do Conselho Municipal de Educação realizem treinamento junto à SEED e ao MEC no intuito de subsidiar sua forma de monitoramento e avaliação do PME	10

FONTE: Elaborado pela autora a partir do relatório de auditoria (PARANÁ, 2017).

A linha de investigação “Planejamento” foi a única que permaneceu nos três anos de auditoria (2015, 2016 e 2017), ainda que os aspectos analisados e as questões de auditoria tenham se modificado, a manutenção dessa linha indica a preocupação do TCE-PR com essa importante questão para o cumprimento das metas do PNE.

A partir da realização da fiscalização em 2015, as recomendações mais elencadas pelo TCE-PR foram a publicação do levantamento da demanda por vagas na pré-escola e os critérios de prioridade para seu preenchimento (8); o aprimoramento dos sistemas de controle interno dos municípios e o envio de informações ao TC (8). Esta última recomendação também foi incluída nos relatórios gerais de auditoria, indicando que entre os municípios auditados há aqueles que não estavam encaminhando informações ao TCE-PR, assim, infere-se que esta pode ser uma realidade dos demais municípios do estado, o que dificulta a fiscalização e o acompanhamento dos recursos e gastos públicos em educação pelo controle externo. No entanto, percebe-se que tal situação parece ter sido identificada pelo TCE-PR por meio da realização dessa fiscalização, que elenca apenas uma amostra dos municípios, assim a situação em relação a essa fragilidade pode ser ainda mais preocupante.

No ano de 2016, a recomendação feita com maior frequência foi a elaboração, registro e publicação de um Plano de Ação para o atingimento das metas do PME (38). Tal solicitação não é encontrada no PNE, mas expressivamente requerida pelo TCE-PR. Conforme descrito na recomendação, o Plano de Ação é um documento de planejamento elaborado pelo

município que deve conter cronograma de execução, agentes responsáveis, estimativas de impacto financeiro e orçamentário e marcos de controle para acompanhamento de sua execução, favorecendo o controle social. Tal documento se destina à definição e organização das ações e estratégias necessárias ao cumprimento do PME, no entanto, considerando a quantidade de vezes em que o TCE-PR solicita sua elaboração, infere-se que os municípios desconheciam a sua necessidade ou se organizavam a partir de outra estratégia.

Ainda nessa linha de investigação, no ano de 2017, o TCE-PR recomendou recorrentemente, a realização de busca ativa em parceria com outros órgãos municipais (30); a identificação de crianças fora da escola por meio da utilização e do cruzamento de informações acerca das crianças matriculadas no município e inseridas no CadÚnico (30); e a utilização da plataforma “Busca Ativa Escolar” do Fundo das Nações Unidas para Infância (UNICEF) para identificação, registro, controle e acompanhamento de crianças de quatro e cinco anos de idade fora da escola (30). Essa situação do cruzamento de dados para identificação de crianças não matriculadas foi destacada pelo auditor entrevistado como uma das mais problemáticas, isto porque a coleta de dados junto a outras secretarias, ainda que do mesmo município, é por vezes dificultosa, assim ele complementou:

A gente tinha a ideia de fazer o seguinte: pegar todas as crianças de quatro e cinco anos que estão no CadÚnico e cruzá-las com essas matriculadas, ou seja, as que estão fora, estão fora [da escola], entendeu?! Porque a gente fez isso durante a auditoria e dava muito certo, dava muito certo [...]. Vários municípios que a gente ia durante a semana, a gente estava lá, eles matriculavam crianças, entendeu?! Porque eu chegava lá e falava [...]: “eu cruzei o CadÚnico do teu município aqui” – sendo que o CadÚnico é alimentado pelo próprio município né, [...] chegava lá e falava assim ó: “é o seguinte tem essas 10 crianças que não estão matriculadas”, de quatro e cinco, aí eles saíam desesperados atrás daquelas crianças, entendeu?! Geralmente aquelas crianças que estão lá no interior, que estão em assentamento, que estão em área vulnerável, né?! Que a mãe nem sabia que era obrigatório, que nem sabia que, às vezes tinha direito a vaga [...]. Teve um município aqui, é... Candói, que na semana eles matricularam 10 crianças, naquela semana, ou seja, 10 crianças que estavam fora, que ficariam, se não fossem [a atuação do TCE-PR] elas iam ficar fora, então quer dizer, isso que é o resultado direto da fiscalização, entendeu?! É um resultado direto (Informação verbal)¹⁷.

Nesse sentido, apesar de não considerar questões relacionadas às condições de acesso, destaca-se na fala do auditor entrevistado que a realização dessa fiscalização contribuiu para ampliação do direito a Educação Infantil, já que possibilitou o acesso de crianças que não estavam inseridas nas redes de ensino e, por vezes, sequer sabiam do seu direito.

¹⁷ SCHMIDT, K. C. S. **Entrevista concedida pelo Auditor do TCE-PR**. Curitiba, dez. 2018.

QUADRO 11 – RECOMENDAÇÕES DOS RELATÓRIOS INDIVIDUAIS NA LINHA DE INVESTIGAÇÃO
“PLANEJAMENTO” 2015, 2016, 2017

(continua)

RECOMENDAÇÕES 2015	FREQUÊNCIA
Aprimorar o processo de levantamento de demanda por vagas em pré-escolas mediante a criação de novos instrumentos voltados à identificação do público alvo, bem como, intensificação daqueles já atualmente adotados	1
Publicar o levantamento da demanda por vagas, descrevendo o número de vagas disponíveis, os critérios utilizados para preenchimento das vagas, os locais de disponibilização das vagas, os respectivos beneficiários e a ordem a ser atendida na lista de espera por vaga (se houver)	8
Fortalecer os mecanismos de controle procedimental e revisão dos projetos da legislação orçamentário-financeira	1
Planejar e elaborar um plano de ações específicas, com cronograma estabelecido e acompanhamento e atualização periódica, para a consecução das estratégias voltada à universalização do acesso à pré-escola.	4
Formular o plano plurianual, as diretrizes orçamentárias e o orçamento anual de maneira a assegurar a consignação de dotações orçamentárias compatíveis com as diretrizes, metas e estratégias do PNE, PEE e PME a fim de viabilizar sua plena execução	2
Conceder prazo para a apresentação de proposta concreta de procedimentos estabelecidos para a divulgação da demanda levantada	1
Elaboração de uma lista única das matrículas realizadas, segregadas por faixa etária	1
Capacitar servidores sobre a elaboração do orçamento-programa	1
Revisar e atualizar o PME de modo a fazer constar as informações e estratégias imprescindíveis à consecução físico-financeira da Meta nº 4 dentro do prazo originalmente previsto pela Meta nº 1 do PNE (2016)	1
Aprimorar os mecanismos internos de controle e acompanhamento do processo de envio das informações para os Sistemas do TCE-PR	8
Especificar as metas físicas em produtos objetivos e mensuráveis em clara correspondência com os recursos financeiros a eles vinculados, evitando utilizar a especificação genérica “Outros produtos” (ou correlatas)	2
Cadastrar e atualizar as informações encaminhadas aos sistemas do TCE-PR cumprindo os prazos determinados;	8
RECOMENDAÇÕES 2016	FREQUÊNCIA
Adotar o registro de demanda manifesta padrão (individualizada em todas as unidades escolares e unificada na Secretaria), contendo informações das crianças em fila de espera que possam impactar no controle da demanda, como condição socioeconômica da família, se pessoa com deficiência, se em situação de risco, endereço, etc.	26
Publicar a lista de espera de vagas, com os devidos critérios de priorização e unificada, caso não tenha fila de espera, publicar que não há	33
Abrir fóruns/espacos de discussão com o objetivo de monitorar e discutir a execução das ações do Plano de Ação de atingimento das metas e implementação das estratégias do PME e do PNE.	27
Elaborar, registrar e publicar Plano de Ação voltado ao atingimento das metas previstas tanto no PME quanto no PNE, de modo a definir e organizar ações necessárias à realização das estratégias já definidas no PME, inclusive contendo cronograma de execução, agentes responsáveis, estimativas de impacto financeiro e orçamentário e marcos de controle para acompanhamento de sua execução, favorecendo o controle social.	38
Elaborar estudo e planejamento do impacto orçamentário e financeiro decorrentes das estratégias da meta 1 do PME	32
Busca imediata por parte do município do atendimento a Meta 1 do PME com um planejamento adequado dos impactos financeiros e orçamentários e consequente especificação técnica nas Leis Orçamentárias (PPA, LDO e LOA)	3
Realizar busca ativa em parceria com os órgãos municipais de assistência social, saúde, agricultura e proteção à infância, com foco especial na população residente em áreas rurais e população socialmente vulnerável.	25
Realizar levantamento de todas as crianças listadas no CadÚnico dos Programas Sociais do Governo Federal e verificar quais destas crianças estão matriculadas nas escolas do município e qual a localização das que não estão matriculadas	21

QUADRO 11 – RECOMENDAÇÕES DOS RELATÓRIOS INDIVIDUAIS NA LINHA DE INVESTIGAÇÃO
“PLANEJAMENTO” 2015, 2016, 2017

(continuação)

Que o Município tenha uma programação de curto-médio prazo, preferencialmente no Plano de Ação, com o objetivo de aumentar a quantidade de profissionais de educação para atender a Educação Infantil de acordo com os parâmetros mínimos de qualidade recomendados pelo CNE e também para evitar dobras de padrão	26
Comunicar os pais ou responsáveis sobre a obrigatoriedade da matrícula e possível responsabilização perante o Ministério Público	1
Reestruturar o PME e, conseqüentemente, o planejamento das ações objetivando atender à Meta 1 do PME em menor espaço de tempo	3
Adotar procedimentos próprios para cruzamento de informações com os dados do governo federal, a fim de identificar com maior precisão eventuais crianças de 4 e 5 anos de idade que não estejam matriculadas nas escolas municipais, incluindo-se a comunicação ao Conselho Tutelar em caso de resistência dos pais.	2
Atualizar registro de informações nos sistemas do TCE-PR	1
Que o Município adote procedimentos no sentido de respeitar o limite de gastos com pessoal	2
Aperfeiçoar seu plano de ação, o qual é voltado ao atingimento da Meta 01 do PME, de modo a organizar as ações necessárias à realização das estratégias já definidas no PME, contendo cronograma de execução, agentes responsáveis e marcos de controle	2
Instituir monitoramento específico a respeito da manutenção da matrícula dos alunos que teriam sido matriculados durante o período de realização da auditoria, o que poderá ser feito mediante verificação da lista de presença dos mesmos	1
Desenvolver atividades relacionadas ao efetivo acompanhamento do PME	1
RECOMENDAÇÕES 2017	FREQUÊNCIA
Adotar procedimento padrão onde a SME consolide as informações dos vários registros de demanda manifesta e tenha controle sobre a fila de espera de todas as escolas, no intuito de planejar adequadamente a oferta de vagas em creche.	12
Publicar a lista de espera de vagas nas creches, com os devidos critérios de priorização	19
Que a SME implemente ações, abra fóruns/espacos de discussão, disponibilize dados e fomenta o Conselho Municipal de Educação com o objetivo de monitorar e avaliar a execução das ações do Plano de Ação de atingimento das metas e implementação das estratégias do PME	12
Que o Município elabore Plano de Ação voltado ao atingimento das metas previstas no PME, de modo a organizar as ações necessárias à realização das estratégias já definidas no PME, inclusive contendo cronograma de execução, agentes responsáveis e marcos de controle para acompanhamento de sua execução	25
Que seja elaborado pelo Município o estudo e planejamento do impacto orçamentário e financeiro decorrentes das estratégias da meta 1 do PME	28
Que seja discutida a possibilidade de inclusão e compatibilização da proposta orçamentária da SME na proposta de PPA e LOA do município	8
Realizar a busca ativa, em parceria com os órgãos municipais de assistência social, saúde e proteção à infância, com foco na população socialmente vulnerável e na residente em áreas rurais;	30
Utilizar as informações e realizar o cruzamento das crianças matriculadas no município (em escolas públicas e particulares) e as inseridas no CadÚnico, no intuito de identificar as crianças socialmente vulneráveis que estejam fora da escola	30
Que o Município tenha uma programação de curto-médio prazo com o objetivo de aumentar a quantidade de profissionais de educação e espaços físicos para atender a Educação Infantil de acordo com os parâmetros mínimos de qualidade recomendados	19
Divulgar à população especificamente a obrigatoriedade de matrícula de todas as crianças com 4 e 5 anos de idade, inclusive alertando as consequências legais sobre o poder familiar em caso de descumprimento.	13
Regulamentar a lista de espera por vagas na Educação Infantil do município, estabelecendo critérios de priorização, formas de acesso, forma de publicação, etc.	22

QUADRO 11 – RECOMENDAÇÕES DOS RELATÓRIOS INDIVIDUAIS NA LINHA DE INVESTIGAÇÃO “PLANEJAMENTO” 2015, 2016, 2017

	(conclusão)
Que o município utilize o documento denominado “Ficha de Monitoramento do PME”, disponibilizado pelo MEC, como forma de monitorar e acompanhar as metas e estratégias do PME	24
Que seja realizada pelo Município a estimativa de crianças de 0 a 5 anos residentes no município, fundamentada em dados reais	23
Realização de estudo com a espacialização da demanda de crianças de 0 a 5 anos de idade a serem matriculadas	23
Realizar ações de planejamento com relação à provimento de pessoal e espaços físicos para o acesso à escola de crianças não atendidas	23
Que o município utilize a plataforma Busca Ativa Escolar (desenvolvida pela UNICEF) para identificação, registro, controle e acompanhamento das crianças de 4 a 5 anos que estão fora da escola	30
Que o Município estabeleça metas anuais de taxa de atendimento e expansão do número de vagas em creche	16
Utilizar metas anuais de taxa de atendimento e expansão do número de vagas em creche como forma de planejar as contratações de profissionais de educação, alocação de espaços físicos e demais recursos necessários	16
Adotar medidas no intuito de diminuir o índice com despesa de pessoal	1
Que seja elaborada uma proposta orçamentária pela SME, a qual deve ser alinhada às metas e estratégias do PME	8
Que as crianças não localizadas e também aquelas que sabidamente residam em outros municípios sejam excluídas do CadÚnico do município	1
Que as estimativas populacionais sejam formalizadas e haja a interlocução entre as áreas necessárias para o planejamento e execução, considerando a estimativa populacional como o primeiro estágio	2
Que os agentes envolvidos no monitoramento utilizem métricas objetivas para a avaliação da situação atual e dos objetivos almejados, propiciando o comparativo e acompanhamento na evolução das metas previstas no PME;	1
Que o Município avalie e planeje adequadamente a necessidade de construção de nova unidade escolar no tamanho proposto	1

FONTE: Elaborado pela autora a partir dos relatórios de auditoria (PARANÁ, 2016a; 2016b; 2017).

Desse modo, como pode ser observado nos quadros anteriores (7, 8, 9, 10 e 11), as recomendações feitas pelo TCE-PR aos municípios versam sobre diversos aspectos, desde planejamento até adequação dos espaços físicos. Nesse sentido, Garcia (2017) pontua que, a partir do momento em que as orientações expressas pelo TC deixam de ser apenas formalísticas e contábeis, não se resumindo a verificação do percentual de investimentos, mas também ao exame da eficiência, há inegável interferência do TC na política. Essa colocação da autora pode ser melhor compreendida quando se analisa as recomendações feitas pelo TCE-PR, como aquela que solicita aos municípios a elaboração do documento que denominam de Plano de Ação, não solicitado nas estratégias do PNE, ou então, aquelas como colocar espelho em salas de aula, instalar solário e chuveiros, utilizar cadeados e salas ociosas, entre outras, que parecem caber à decisão do gestor municipal ou de sua equipe técnica acerca de como e quando realizará a partir da realidade municipal.

Nesse sentido, conforme entende Garcia (2017), o TC é um ator relevante na produção de políticas públicas, já que além de indicar como os municípios devem implementá-las,

como é o caso da elaboração do Plano de Ação, também indica os aspectos que devem ser priorizados pelos gestores municipais. Nessa fiscalização, por exemplo, as recomendações do TCE-PR indicam que este prioriza a adequação de espaços físicos já existentes em relação à ampliação de vagas por meio da construção de novas instituições.

Ainda cabe destacar, a partir das análises desse capítulo, que muitas das recomendações feitas pelo TCE-PR aos municípios são previstas nas estratégias da “Meta 1” do PNE como de responsabilidade não somente desse ente, mas em regime de colaboração com a União e os estados, como é o caso da mensuração e publicação da demanda por vagas (estratégia 1.3 e 1.16), da construção, reestruturação da estrutura física das instituições e da aquisição de equipamentos (estratégia 1.5), bem como da formação de professores, que está prevista na “Meta 15”, mas também foi observada pelo TCE-PR na linha de investigação “Adequação do Corpo Técnico”. Todavia, cabe destacar que o referido órgão não indica recomendações ao estado do Paraná ou ao Governo Federal, responsabilizando tão somente o município auditado pela oferta de Educação Infantil, sem considerar as indicações legais no que tange à cooperação técnica e financeira entre os entes federados.

Por outro lado, torna-se importante destacar que, essa atuação do TCE-PR também evidencia uma dedicação por parte do órgão na fiscalização da política nacional e local de Educação Infantil, ainda que no início, como relatado pelo auditor entrevistado, a intenção fosse a fiscalização de políticas públicas, independente da área, pois o Plano Estratégico do TCE-PR previa uma aproximação com a sociedade por meio de resultados que a beneficiassem, com a definição da “Meta 1” do PNE como objeto de fiscalização e o desenrolar dos trabalhos, se formou uma equipe interessada na temática, criando-se assim, um consenso dentro do TCE-PR sobre a importância da priorização da política de Educação Infantil:

a maioria das pessoas não dava a devida importância pra matéria, mas uma parte das pessoas tinha conhecimento que a matéria seria muito importante, entendeu?! A própria matéria seria importante. Então com o passar do tempo, ali [no] final de 2015, começo de 2016, que a gente foi vendo resultado e tal, daí foi filtrando, foi ficando só a equipe, aqueles que, entusiastas mesmo, aqueles estudiosos, a gente viu que deu certo e que... e que estava dando resultado, sabe?! E aqui dentro mesmo acabou sendo valorizado, sabe?! E acabou virando cultura aqui dentro, aqui dentro você fala agora no tema de educação, [...] final de 2015, 2016 e 2017 se falar em “Meta 1” aqui todo mundo sabia, tinha muito preconceito, muita gente... ouvia muito assim nos corredores “não aguento mais falar em “Meta 1””. Muita gente não conhecia, falava em licitação todo mundo sabe, falar em contabilidade todo mundo sabe, agora falar em “Meta 1”, falar em Educação Infantil ninguém sabe, entendeu?! (Informação verbal)¹⁸.

¹⁸ SCHMIDT, K. C. S. **Entrevista concedida pelo Auditor do TCE-PR**. Curitiba, dez. 2018.

Assim, percebe-se uma modificação dentro do próprio TC, que priorizou a política de Educação Infantil durante esses três anos, elencando-a como uma das primeiras políticas a ser fiscalizada pelo órgão. Esta constatação mostra-se relevante para área, já que, conforme visto no segundo capítulo deste trabalho, a Educação Infantil se consolida como um direito das crianças brasileiras recentemente na legislação, ficando por muitos anos secundarizada, como também revelam as taxas de atendimento nessa fase da Educação Básica, tanto no Brasil como no estado do Paraná. Portanto, sua tomada como objeto de fiscalização do TC, órgão de fiscalização externa do Estado, pode, conforme mostrou a pesquisa de Flores (2015b), promover além da ampliação das redes de Educação Infantil, o reconhecimento da importância da educação na agenda pública do estado.

Nesse capítulo, destacou-se o processo de fiscalização da “Meta 1” realizada pelo TCE-PR a partir da análise dos relatórios de auditoria, bem como de entrevista concedida pelo auditor do órgão que participou das atividades. Assim, pode-se observar o que o TCE-PR se propôs a verificar na amostra de municípios que elencou para auditar por meio das linhas de investigação, aspectos de análise e questões de auditoria, bem como o que recomendou aos gestores municipais a partir da fiscalização dos documentos, dados e visitas *in loco* realizadas. No próximo capítulo pretende-se observar a interlocução do TCE-PR com os municípios auditados a partir da percepção de dois secretários municipais de educação entrevistados para essa pesquisa.

4 PERCEPÇÃO DOS MUNICÍPIOS FISCALIZADOS

Este capítulo reserva-se à análise da fiscalização da “Meta 1” do PNE a partir da percepção dos secretários municipais de educação de municípios auditados pelo TCE-PR. Em que pese a dificuldade de aferir os efeitos da atuação do TCE-PR nos entes fiscalizados com esse estudo, pretende-se refletir sobre como se desenrolou esse processo em âmbito municipal, e ainda, na interlocução entre o TCE-PR e os gestores.

Desse modo, considerando os anos de auditoria (2015, 2016 e 2017), delimitou-se para essa etapa da pesquisa a escolha de dois municípios auditados em 2017, que foram inicialmente elencados tendo em vista a maior proximidade com o período de elaboração dessa dissertação e, por assim ser, afere-se que os gestores tenham maior facilidade e clareza ao recordar o processo de auditoria vivenciado em seu município. Entende-se que a escuta de dois municípios não permite conclusões generalizadas da atuação do TCE-PR nessa fiscalização, no entanto, considerando o tempo hábil para realização da pesquisa, a localização dos municípios, bem como os critérios elencados para essa escolha - que serão melhor explicitados no decorrer do capítulo, compreende-se que mesmo que haja limitações, essa análise corrobora com elementos importantes para o estudo do objeto dessa dissertação.

4.1 A ESCOLHA DOS MUNICÍPIOS PARA ENTREVISTA

De acordo com Gil (2016) as redes municipais e estaduais são os principais elos na operacionalização de mudanças, isto porque são responsáveis pela maioria das matrículas em Educação Básica no país. E quando se refere à Educação Infantil, as redes municipais se destacam no atendimento. De acordo com dados do “Laboratório de Dados Educacionais” da UFPR (INEP, 2018), no estado do Paraná, no ano de 2018 foram contabilizadas 2.521.256 matrículas na Educação Básica, sendo os municípios responsáveis por 1.058.769, o que representa 41,99%, e o estado por 1.043.095, que compreende 41,37% desse total. Assim, ambas as redes atendem a 83,36% das matrículas na Educação Básica paranaense. Quando considerado apenas a Educação Infantil, foco da política analisada pelo TCE-PR, as redes municipais são responsáveis por 382.075 matrículas de um total de 490.640, ou seja, 77,87% dessas.

Tal panorama corrobora com a afirmação de Gil (2016) e com a necessidade de ouvir os gestores municipais, importantes agentes na implementação de políticas públicas

desenhadas no contexto federal, como é o caso do PNE, além de terem vivenciado o processo de auditoria por um ângulo diferente daquele evidenciado pelo órgão fiscalizador, que destacamos no capítulo anterior, mas sim a partir da ótica do Poder Executivo por meio de seus gestores.

Considerando a metodologia adotada por essa pesquisa, que inclui entrevista com a equipe gestora da SME de dois dos municípios auditados, a escolha destes se pautou na análise de quatro elementos como: i) a situação do gestor (se eleito para primeiro mandato ou reeleito); ii) as respostas dos gestores aos achados de auditoria (se reconhece, contesta ou não responde ao achado); iii) o número de recomendações expedidas pelo TCE-PR ao município; e iv) taxa de atendimento e crescimento da Educação Infantil (TABELA 4).

Quanto à situação do gestor, entende-se que tal critério mostra-se relevante, já que no caso de primeiro mandato, muitos gestores assumiram a pasta no início do ano de 2017, mesmo ano da auditoria realizada pelo TCE-PR, assim, supõe-se que durante a realização da entrevista, poderiam alegar desconhecimento ou até mesmo responsabilizar gestões anteriores, ainda que os planos sejam considerados como políticas de Estado e não de governo, ou seja, independente de quem ocupe o cargo de chefe do Poder Executivo, suas ações no âmbito da educação não podem desconsiderar as metas e estratégias estabelecidas nos planos de educação, portanto, optou-se por selecionar um município cujo gestor estivesse no segundo mandato e outro no qual o gestor tivesse sido empossado recentemente.

O segundo critério de escolha relaciona-se às respostas dadas ao TCE-PR pelos administradores públicos frente aos achados após a auditoria, elencando aqueles que reconheceram os apontamentos do TCE-PR, os que contestaram afirmando não reconhecer tais achados e, aqueles que preferiram não se pronunciar. Assim, pretendeu-se observar se há uma relação entre o critério anterior e este, ou seja, se os administradores recém empossados tendem a reconhecer, contestar ou não responder os achados, assim como aqueles que já participavam da administração em mandatos anteriores.

O terceiro critério pautou-se nas maiores quantidades de recomendações presentes nos relatórios de auditoria, por entender que tais municípios, na visão do órgão fiscalizador, apresentam uma série de situações consideradas como inadequadas. E por fim, o último critério refere-se diretamente com o cumprimento da “Meta 1” do PNE, evidenciando o esforço do município, ou a falta dele, para ampliar o atendimento na Educação Infantil.

TABELA 4 – ELEMENTOS ANALISADOS PARA ESCOLHA DE DOIS MUNICÍPIOS AUDITADOS EM 2017 PARA REALIZAÇÃO DE ENTREVISTA COM O SECRETÁRIO MUNICIPAL DE EDUCAÇÃO

(continua)

Municípios auditados em 2017	Número de habitantes ¹	Porte ²	Taxa de Urbanização ¹	Taxa de Atendimento Creche (%) ¹	Taxa de crescimento Creche 2010-2016 (%)	Taxa de Atendimento Pré-escola (%) ¹	Taxa de crescimento Pré-escola 2010-2016 (%)	Situação do Gestor ³	Respostas do Gestor por achado			Recomendações
									Reconhece	Contesta	Não respondeu	
Abatiá	7.764	1	73.83	14.12	53.70	49.36	27.20	M	12	3	-	36
Alto Paraíso	3.206	1	55.27	23.23	48.89	67.96	-10.00	M	11	2	-	31
Alvorada do Sul	10.283	1	71.36	11.11	106.36	56.34	-3.53	M	6	1	-	24
Bela Vista da Caroba	3.945	1	26.39	16.04	43.33	71.55	-31.33	P	4	6	-	23
Braganey	5.735	1	59.58	25.86	101.18	68.55	-46.04	M	13	-	-	34
Fernandes Pinheiro	5.932	1	35.3	10.65	22.73	48,00	92.93	M	11	-	-	25
Goioxim	7.503	1	23.4	11.87	4.60	25.65	96.00	M	7	2	-	24
Honório Serpa	5.955	1	33.38	11.20	40.00	56.22	37.17	M	8	4	-	33
Indianópolis	4.299	1	73.2	39.59	62.82	97.32	16.51	P	7	-	-	19
Iracema do Oeste	2.578	1	77.66	32.43	-24.07	77.94	14.04	P	2	2	-	9
Japira	4.903	1	55.74	11.67	41.51	37.35	-1.59	M	10	3	-	25
Marilândia do Sul	8.863	1	71.24	5.27	0.00	66.79	6.53	M	8	2	-	34
Marquinho	4.981	1	10.52	14.00	10.34	17.33	380.77	P	6	3	-	20
Mato Rico	3.818	1	25.07	26.32	50.98	70.4	-36.96	P	7	-	-	23
Nova América da Colina	3.478	1	72.57	24.02	20.75	50.93	66.07	P	4	2	-	27
Nova Prata do Iguaçu	10.377	1	58.47	17.52	142.99	46.05	37.41	P	5	1	2	17
Piên	11.236	1	40.25	18.18	100.70	58.15	12.91	M	8	-	-	33
Planaltina do Paraná	4.095	1	67.72	31.55	-21.92	4.72	1070.00	M	8	2	-	25
Pontal do Paraná	20.920	2	99.15	19.83	117.52	73.65	42.86	M	7	2	-	37
Porto Amazonas	4.514	1	65.31	25.63	-5.68	50.72	0.00	M	12	1	-	41
Porto Vitória	4.020	1	55.6	12.95	-11.84	17.27	170.00	M	6	2	-	20
Presidente Castelo Branco	4.784	1	87.73	23.55	110.34	75.68	-7.14	P	8	2	-	22

TABELA 4 – ELEMENTOS ANALISADOS PARA ESCOLHA DE DOIS MUNICÍPIOS AUDITADOS EM 2017 PARA REALIZAÇÃO DE ENTREVISTA COM O SECRETÁRIO MUNICIPAL DE EDUCAÇÃO

(conclusão)

Municípios auditados em 2017	Número de habitantes ¹	Porte ²	Taxa de Urbanização ¹	Taxa de Atendimento Creche (%) ¹	Taxa de crescimento Creche 2010-2016 (%)	Taxa de Atendimento Pré-escola (%) ¹	Taxa de crescimento Pré-escola 2010-2016 (%)	Situação do Gestor ³	Respostas do Gestor por achado			Recomendações
									Reconhece	Contesta	Não respondeu	
Quarto Centenário	4.856	1	59.97	23.21	31.25	44.53	32.26	P	6	-	-	12
Ramilândia	4.134	1	49.42	23.89	3.66	36.81	13.21	M	2	1	-	14
Roncador	11.537	1	61.71	16.73	23.62	62.63	-13.67	P	7	4	-	26
Rosário do Ivaí	5.588	1	48.69	14.59	117.07	55.4	105.06	M	9	-	-	38
Santa Inês	1.818	1	65.57	47.13	-26.19	44.19	57.89	M	8	-	-	29
São José das Palmeiras	3.830	1	62.95	28.65	33.33	55.91	-19.23	M	7	2	-	25
Sengés	18.414	1	82.04	3.74	93.55	25,00	52.22	M	5	1	-	13
Tunas do Paraná	6.256	1	44.63	14.89	1.25	63.50	-21.23	P	-	-	16	35

FONTE: Elaborado pela autora (2018)

¹ IBGE, 2010

² 1: Até 20.000 habitantes; 2: 20.001 a 50.000 habitantes (IBGE, 2010)

³ Conforme consulta no site do Tribunal Regional Eleitoral do Paraná (TRE-PR) e Prefeituras Municipais em 31/10/2018. A legenda P, indica que permaneceu a mesma gestão 2013-2016 em 2017-2020; e M significa mudança de gestão em 2017.

Para participar da auditoria realizada no ano de 2017, o TCE-PR selecionou 30 municípios, tendo como critério aqueles que registravam menor porte (até 20 mil habitantes) e maiores déficits estimados no atendimento de crianças de quatro e cinco anos de idade, considerando cada um dos 30 NRE, conforme limitação territorial desenvolvida pela SEED, além de excluir da seleção municípios já visitados pelo TC nos anos anteriores (PARANÁ, 2017).

Desse modo, dos 30 municípios, apenas Pontal do Paraná tem população superior a 20.000 habitantes, considerado como de porte 2; os outros 29 municípios são todos considerados como de porte 1, sendo que desses, 16 têm população inferior a 5.000 habitantes (IBGE, 2010). De modo semelhante, as taxas de urbanização (IBGE, 2010) também não são altas, com exceção de Pontal do Paraná (99,15%), Presidente Castelo Branco (87,73%) e Sengés (82,04%), as demais variam de 10,52% (Marquinho) a 77,66% (Iracema do Oeste), sendo que em 10 municípios essa taxa é inferior a 50%.

Tais características populacionais e de urbanização não são exclusividade dos 30 municípios escolhidos pelo TCE-PR para auditoria realizada em 2017, mas de acordo com o Instituto Paranaense de Desenvolvimento Econômico e Social (IPARDES), no censo demográfico realizado em 2010 pelo IBGE, dos 399 municípios do estado, 203 tinham população inferior a 10.000 habitantes, ou seja, metade (50,87%) dos municípios paranaenses são de pequeno porte e outros 164 (41,10%) tinham de 10.000 a 50.000 habitantes. Assim, justifica-se novamente a relevância em ouvir tais gestores, que apesar de representarem municípios de pequeno porte, juntos correspondem a grande parte da realidade administrativa dos municípios do estado.

Ainda, de acordo com Pinto (2014), em 2010, 70% dos municípios brasileiros tinham até 20 mil habitantes, ou seja, esse nível de porte populacional também é representativo a nível nacional quando considera-se a realidade do país. Outro aspecto relevante, conforme dados analisados pelo mesmo autor, trata-se dos valores recebidos por aluno do Fundeb, acrescidos dos 25% da receita própria de impostos, isto porque no ano de 2012, “em 17 estados da federação, os municípios da capital dispõem de pelo menos 50% a mais de recursos por aluno que aqueles situados no interior”, sendo também esta a realidade do estado paranaense, onde o valor disponível por aluno nos municípios do interior (R\$3.133,00) é quase metade daquele disponível na capital (R\$5.517,00) (PINTO, 2014).

No que se refere ao atendimento da Educação Infantil (IBGE, 2010), assim como no cenário nacional, os municípios paranaenses auditados em 2017 também atendiam mais expressivamente a subetapa da pré-escola, com taxas de atendimento que variam de 4,72% (Planaltina do Paraná) a 97,32% (Indianópolis) na pré-escola e 3,74% (Sengés) a 47,13% (Santa Inês) na creche. No entanto, quando se observa a taxa de crescimento 2010-2016, percebe-se que na subetapa creche apenas em quatro municípios têm registros negativos, ou seja, diminuíram o atendimento, sendo que sete apresentaram crescimento superior a 100%; já na pré-escola, 10 municípios registraram taxas de crescimento negativas e quatro tiveram crescimento maior que 100%, com destaque para Planaltina do Paraná, que registrou crescimento de 1070%, sendo que este era o município que apresentava a menor taxa de atendimento na pré-escola em 2010 (4,72%) entre os 30 municípios auditados.

Ao analisar a situação dos gestores quanto à permanência ou troca nas eleições municipais realizadas em 2016, ou seja, durante o processo de auditoria realizado pelo TCE-PR, constata-se que a maioria dos municípios mudou de gestor (19), assim, quando da visita do TCE-PR em 2017, esses novos gestores tinham recém tomado posse de seus cargos. Em relação às respostas dos gestores aos achados elencados nos relatórios individuais pelo TCE-

PR, a maioria concordou com o apontamento e se prontificou em resolver a situação, sendo que dos 30 municípios, apenas Bela Vista da Caroba contestou a maior parte dos achados (seis de 10 itens); e Tunas do Paraná que não respondeu a nenhum dos achados, sendo que nestes dois municípios a gestão não foi modificada em 2017.

Quanto às recomendações, torna-se importante pontuar que estas foram extraídas dos relatórios individuais e que cada achado podia ter uma ou mais recomendações, pois como os relatórios individuais foram elaborados por equipes diferentes do TCE-PR, em alguns há recomendações registradas separadamente, mas que em outros relatórios foram agregadas, principalmente aquelas feitas para adequações dos espaços físicos; portanto, considerou-se para contagem das recomendações a organização feita pelo próprio TCE-PR nos relatórios de auditoria que está apresentada na última coluna da Tabela 4, desse modo, a quantidade de recomendações feitas aos municípios auditados em 2017 varia de nove em Iracema do Oeste a 41 em Porto Amazonas, sendo que a média de recomendações feitas pelo TCE-PR é de 25,8.

Portanto, a partir desses 30 municípios e dos elementos analisados, entende-se como relevante para essa pesquisa a realização das entrevistas nos municípios de Bela Vista da Caroba e Braganey, o primeiro por ser o município com maior número de contestações aos achados do TCE-PR, com permanência da gestão anterior, taxa de crescimento positiva na creche e negativa na pré-escola, essa última subetapa considerada no relatório do TCE-PR como universalizada; já o segundo município, por apresentar elementos bastante distintos do primeiro, sendo que este reconheceu e se comprometeu a resolver a situação de todos os achados apontados pelo TCE-PR, teve sua gestão modificada no ano 2017, no entanto, assim como no primeiro município selecionado a taxa de crescimento da creche é positiva e da pré-escola negativa, porém essa última foi considerada no relatório do TCE-PR como não universalizada.

Desse modo, infere-se que a realização de entrevista nesses dois municípios permite a análise de dois contextos distintos, sendo o primeiro mais resistente aos apontamentos feitos pelo TCE-PR e o segundo mais disposto a atendê-los, tendo ainda elementos que os distinguem quanto à permanência e mudança dos gestores, universalização e não universalização do atendimento na pré-escola.

A entrevista com os dois secretários municipais de educação foi realizada no início do ano de 2019 em seus gabinetes pela pesquisadora. Na sequência foram transcritas, analisadas e resultaram na elaboração de sínteses e na seleção de trechos das falas dos entrevistados para compor os subtítulos que se seguem. Assim, a partir da análise dos relatórios gerais e individuais de auditoria, da entrevista realizada com o auditor do TCE-PR e, por fim, das

entrevistas realizadas com os dois secretários, foram organizadas categorias de análise alinhadas aos objetivos definidos para esta pesquisa, quais sejam: análise do cumprimento da “Meta 1” do PNE; planejamento e execução orçamentária; planejamento e execução da política educacional; e recomendações do TCE-PR.

4.2 ATUAÇÃO DO TCE-PR NO MUNICÍPIO DE BELA VISTA DA CAROBA

De acordo com os dados organizados no “Caderno Estatístico” elaborado pelo IPARDES (2019), o município de Bela Vista da Caroba tem área territorial de 149,135 km² e está localizado na região sudoeste do estado, distante 553,80 km da capital paranaense. Em 2018, a estimativa populacional era de 3.567 habitantes, com taxa de urbanização em 2010 de 26,39% e de mortalidade infantil de 29,41% em 2018 (para cada mil nascidos vivos), bastante elevada em relação a taxa estadual, que em 2017 era de 10,37% (IPARDES, 2018).

O Índice de Desenvolvimento Humano Municipal (IDHM) de Bela Vista da Caroba era de 0,351 em 1991 e passou para 0,681 em 2010, um aumento de 94%, no entanto, o índice permanece abaixo do estadual (0,749), ocupando a 295^a posição no ranking em relação aos outros municípios paranaenses (IPARDES, 2013). De acordo com os dados do IPARDES (2019), a taxa de analfabetismo da população de 15 anos ou mais era de 14,22% em 2010, maior do que a taxa do estado, que no mesmo ano era de 6,28%. A renda *per capita* anual do estado em 2010 (R\$ 890,89) também apresenta melhor resultado que a do município (R\$ 507,41).

No que se refere à administração municipal de Bela Vista da Caroba, que foi emancipada em 1995, esta esteve até então sob a orientação de três gestões, do primeiro prefeito eleito, Paulo Milton dos Santos (PPB) com dois mandatos (1997 a 2000 - 2001 a 2004), do segundo, Joceli Tiago Menezes (PT), também eleito por dois mandatos (2005 a 2008 – 2009 a 2012) e do terceiro e atual prefeito em exercício durante a realização da pesquisa (2013 a 2016 – 2017 a 2020), Dilso Storch (PSDB).

Conforme os dados apresentados na tabela 5, a população residente no município em 2010 era maior que a estimativa populacional do ano de 2018 indicada anteriormente (3.567 habitantes). Do total da população, 29,98% estava na faixa etária de zero a 17 anos de idade, ou seja, no período que corresponde à frequência na Educação Básica e, 7,68% na faixa etária que compreende a Educação Infantil (zero a cinco anos de idade).

TABELA 5 – POPULAÇÃO RESIDENTE POR IDADE – BELA VISTA DA CAROBA

Ano	De 0 a 3 anos	De 4 a 5 anos	De 6 a 10 anos	De 11 a 14 anos	De 15 a 17 anos	De 18 a 24 anos	De 25 ou mais anos	População total
2010	187	116	335	326	219	383	2.379	3.945

FONTE: Elaborada pela autora a partir dos dados do IPARDES (2019)

A SME de Bela Vista da Caroba fica localizada em local distinto da Prefeitura. O secretário da pasta, entrevistado para essa pesquisa, está no cargo desde 2013, concomitante ao início da gestão do prefeito Dilso Storch (PSDB). Conforme relatou, o município não tem sistema de ensino próprio, portanto, subordina-se ao sistema estadual.

Nos próximos subtítulos, será analisado o processo de fiscalização do TCE-PR nesse município a partir da entrevista concedida pelo secretário municipal de educação em fevereiro de 2019 e do relatório individual de auditoria elaborado pelo TCE-PR, incluindo ainda dados quanto ao atendimento da Educação Infantil que se referem ao cumprimento da “Meta 1” do PNE.

4.2.1 Análise do cumprimento da “Meta 1” do PNE

Escolhida como a meta do PNE a ser fiscalizada pelo TCE-PR, a “Meta 1” trata da universalização da pré-escola até o ano de 2016 e do atendimento de 50% da população de zero a três anos de idade, que corresponde à creche, até 2024. Apesar do TCE-PR eleger as metas definidas no PNE para realização da fiscalização, torna-se importante destacar que o PME de Bela Vista da Caroba foi aprovado por meio da Lei Municipal nº 497/2015. Assim como o PNE, este elenca como sua primeira meta o atendimento na Educação Infantil, definindo a universalização da pré-escola até o ano de 2016 e o atendimento de 50% da população de zero a três anos de idade até o ano de 2018. Deste modo, o PME se iguala ao PNE no que diz respeito a parte A da “Meta 1”, porém, na parte B, que trata do atendimento em creche, determina um prazo mais curto para sua ampliação do que aquele definido no PNE, que é 2024.

Como pode ser observado na tabela 6, a rede municipal de ensino do município de Bela Vista da Caroba atende às matrículas da Educação Infantil, Ensino Fundamental anos iniciais e Educação de Jovens e Adultos (EJA), enquanto a rede estadual fica com as matrículas do Ensino Fundamental anos finais e do Ensino Médio, com pouca participação da rede privada.

TABELA 6 – MATRÍCULAS NA EDUCAÇÃO BÁSICA – BELA VISTA DA CAROBA, 2018

Dependência administrativa	Creche	Pré-escola	Ensino Fundamental - anos iniciais	Ensino Fundamental - anos finais	Ensino Médio	EJA - Ensino Fundamental	Total
Estadual	0	0	0	227	139	0	366
Municipal	59	71	194	0	0	7	331
Privada	2	0	9	0	0	38	49
Total	61	71	203	227	139	45	746

FONTE: Elaborado pelo Laboratório de Dados Educacionais a partir dos microdados do Censo Escolar/INEP 2018

No relatório de auditoria elaborado pelo TCE-PR, a equipe concluiu que o município de Bela Vista da Caroba universalizou o atendimento na pré-escola, no entanto, quando retomamos à tabela 5, observa-se que a população residente de quatro e cinco anos de idade em 2010 era de 116 crianças, assim, quando considerado os dados da tabela 6 que se referem as matrículas em 2018, percebe-se que o número dessas na pré-escola é menor do que o número de crianças nessa faixa etária em 2010, desse modo infere-se que a população nessa faixa etária pode ter diminuído e por isso o atendimento na pré-escola foi considerado como universalizado pelo TCE-PR ou, ainda há crianças não matriculadas na pré-escola e, por assim ser, não poderia ser considerada como universalizada. Nesse sentido, cabe destacar que para definir como universalizada ou não, o TCE-PR utilizou dados retirados do CadÚnico, como pode ser observado na tabela 7:

TABELA 7 – ATENDIMENTO NA EDUCAÇÃO INFANTIL DE BELA VISTA DA CAROBA EM RELAÇÃO AO CADÚNICO

Idade	CadÚnico		
	Cadastrados	Matriculados ou com justificativa	Percentual de matriculados
0-3	112	19	16,96%
4-5	67	64	95,52%

FONTE: TCE-PR (2017).

NOTA: Com justificativa inclui crianças comprovadamente matriculadas em outros Municípios e que estão dentro do corte etário (a criança entra na escola com quatro anos de idade completos até a data de 31 de março do ano corrente de acordo com a Lei nº 12.796 de 04 de abril de 2013).

Conforme relatou o secretário municipal de educação, o município mantém o atendimento na pré-escola universalizado desde 2014, no entanto, explicou que os dados não correspondiam àqueles apresentados pelo TCE-PR durante a auditoria, já que o órgão dizia existir crianças dessa faixa etária não matriculadas, que para o secretário são crianças cujas

famílias se mudaram para cidades vizinhas, mas no CadÚnico permaneceram em Bela Vista da Caroba. Assim, pontuou que essa foi a principal dificuldade em relação a auditoria realizada pelo TCE-PR, localizar as crianças que não estavam matriculadas na pré-escola conforme apresentado pelo órgão de controle ao município:

Nós recolhemos as informações, durou acho que em torno de umas duas semanas [...], porque são bastante coisas e como eu falei tem coisas que não tem, eu não tinha ainda, não tenho, por exemplo, [...] como saber a porcentagem de alunos, por exemplo, de tal faixa etária que está estudando, pra mim, o relatório do IBGE e do IPARDES, [...] eu acho muito vago, porque ele tem crianças, por exemplo, que aparecem lá como se tivesse fora da escola, mas na minha forma de entender, de compreender, como o município nosso é pequeno, a gente faz um trabalho com as agentes de saúde né, a gente não tem nenhuma criança fora, daquilo que elas acompanham e como a cada início de ano a gente pega o relatório do Bolsa Família e do controle da saúde, do cadastro da saúde, a gente faz uma pré-análise, não tem ninguém fora pra nós, então [...] eu acho que foi importante isso [...], nos ajudou a encontrar esses problemas (Informação verbal)¹⁹.

O relatório indica que o TCE-PR encontrou 22 crianças não matriculadas, sendo que dessas, a gestão municipal apresentou justificativa para 19, restando apenas três crianças sem matrícula, o que fez com que o TCE-PR afirmasse na sequência do relatório que o município de Bela Vista da Caroba "vem universalizando" o atendimento na pré-escola, diferente do que afirmou no início do documento, que este estava universalizado.

Quanto ao atendimento na creche, também incluído na "Meta 1" do PNE, o relatório de auditoria aponta que o município não estabeleceu metas anuais para ampliação do acesso à essa subetapa. O secretário explica que Bela Vista da Caroba atende cerca de 28% das crianças nessa faixa etária, mas não tem espaço suficiente para ampliar, acredita ainda que, o número de crianças matriculadas não chegará a 50% das crianças de zero a três anos por falta de procura das famílias, que na sua maioria vivem na área rural do município. No entanto, conforme apresentado pelo TCE-PR (TABELA 7), o atendimento das crianças de zero a três anos de idade a partir dos dados do CadÚnico é de 16,96%, portanto aquém da informação apresentada pelo secretário e da meta estabelecida pelo PNE e pelo próprio PME que, conforme já destacado, determina o atendimento de 50% da população de zero a três anos até o ano de 2018.

¹⁹ SCHMIDT, K. C. S. **Entrevista concedida pelo Secretário Municipal de Educação de Bela Vista da Caroba**. Bela Vista da Caroba, fev. 2019.

4.2.2 Planejamento e execução orçamentária

Como observado no início desse trabalho e de modo mais detalhado no subtítulo 1.4 “Tribunal de Contas e a fiscalização dos recursos educacionais”, os TCs são os órgãos responsáveis pelo controle externo do Estado, desse modo, entre suas atribuições está a fiscalização dos recursos públicos vinculados à educação, o que remete à análise do planejamento e execução orçamentária. Como visto, a maioria dos trabalhos que analisam a atuação do TC se dedica à discussão da fiscalização dos recursos educacionais. No entanto, como relatado pelo auditor do TCE-PR entrevistado nesta pesquisa, a avaliação do cumprimento da “Meta 1” do PNE realizada no estado paranaense, desconsiderou a análise orçamentária, ainda que no quadro 5, que elenca os aspectos que o TCE-PR prevê para analisar nas auditorias, esteja incluída a avaliação do processo de “elaboração e de alinhamento entre o conteúdo do orçamento-programa e do PME de cada ente auditado” (PARANÁ, 2016a, p. 16).

De acordo com o servidor, essa análise não foi empreendida porque o TC sempre se reservou à sua realização, avaliando gasto, orçamento e índice, sendo assim, nessa fiscalização procurou “fugir” desse modelo, se atentando para o resultado da política sem considerar os recursos orçamentários. Diferente do TCE-RS, por exemplo, que segundo Garcia (2017) realizou mapeamento de dados da Educação Infantil que incluiu percentuais da aplicação de recursos e oferta de vagas pelos municípios gaúchos.

No entanto, cabe destacar que, conforme explicou o auditor do TCE-PR entrevistado, há intenção futura de realizar essa análise por meio de um novo modelo de prestação de contas, proposto pela equipe que realizou as auditorias. Esse novo modelo objetiva uma verificação mais qualitativa, incluindo a avaliação de políticas públicas por meio da análise da eficiência do gasto, pois de acordo com o auditor, a prestação de contas atual permite apenas uma análise binária no que diz respeito ao cumprimento ou não do valor mínimo constitucional, sem considerar outros fatores.

Porém, assim como a maioria dos trabalhos que analisam a atuação do TC tratam de seu papel na análise dos recursos públicos educacionais, os municípios têm destacado como uma das maiores dificuldades para o cumprimento do PNE, a falta de orçamento. Em Bela Vista da Caroba o secretário relatou que as dificuldades para alcançar a “Meta 1” do PNE, bem como atender as recomendações feitas pelo TC são de ordem financeira e de organização do espaço físico:

Pra mim a dificuldade é física né, física e financeira, nosso município é muito pequeno, nós sobrevivemos do FPM, que é o repasse do governo e nosso município é praticamente todo agrícola né, nós não temos arrecadação [própria] muito grande, nós não temos uma, uma possibilidade de investimento próprio do município a não ser de contar com o que vem de fora muitas vezes né [...], então o espaço físico pra nós é muito, muito caótico nesse sentido de poder oferecer algo melhor, até tanto que nós, quando nós assumimos, nós não tivemos a opção de pedir uma creche pra poder oferecer mais vagas, né, nós só tivemos a possibilidade de uma escola, que é pra ensino fundamental, que hoje, por enquanto, não estou utilizando para Ensino Fundamental então eu vou adequar pra Educação Infantil. Então né, a principal dificuldade para o cumprimento seria o espaço físico mesmo, né, dentro das recomendações que eles fizeram, do mais acredito que está tudo certo (Informação verbal)²⁰.

Assim, quando se considera a necessidade de adequação dos espaços físicos, esta que foi uma das recomendações mais recorrentes feitas aos municípios pelo TCE-PR, se entende que a destinação de aporte financeiro está completamente atrelada à sua efetivação. Nesse sentido, destaca-se que ao fazer tais recomendações, o TCE-PR não considera em sua análise a realidade dos municípios quanto à disponibilização de recursos financeiros para o atendimento dessas recomendações, bem como para implementação do PNE. Não há, desse modo, uma análise que se detenha aos esforços financeiros já realizados pelo município para o cumprimento da “Meta 1” do PNE, ou ainda ao quanto precisaria destinar para tal finalidade e se o que há disponível no fundo público é suficiente.

No relatório individual de auditoria o TCE-PR pontua a inexistência de mecanismos para planejamento orçamentário e financeiro vinculado a “Meta 1” do PNE em Bela Vista da Caroba, assim como a ausência de participação do conselho do Fundeb na elaboração e no controle do orçamento da Educação Infantil. Estas são as únicas referências que apontam para a tentativa de uma análise orçamentária e financeira no processo de fiscalização realizado pelo TCE-PR no município.

Na entrevista realizada com o auditor do TCE-PR, este destacou que, na sua percepção, a falta de recursos financeiros não tem se configurado como um obstáculo para o atendimento das recomendações feitas pelo órgão e do cumprimento da “Meta 1” do PNE, mas salientou que a burocracia e a falta de conhecimento se caracterizam como o maior problema:

Não é tanto dinheiro, eles vão falar que é dinheiro, mas não é tanto dinheiro, embora, depois do 2016 pra cá, dinheiro passou a ser também, até 2016, dinheiro não era tanto, mas a partir de 2016, dinheiro passou a ser um agravante, mas até então, dinheiro era a rodo pro PNE. [...] Foi assim, foi aprovado o PNE e já aberto um monte de linha de crédito, o maior problema é a burocracia e a falta de conhecimento. Eu te digo, o maior problema é a burocracia e a falta de

²⁰ SCHMIDT, K. C. S. **Entrevista concedida pelo Secretário Municipal de Educação de Bela Vista da Caroba**. Bela Vista da Caroba, fev. 2019.

conhecimento, por que? Você veja só, em 2014 foi aprovado o PNE e tinha o PAR lá disponível pra todo mundo que quisesse construir creche e os municípios não conseguiam pegar o recurso e por que que não conseguiam? Simplesmente por falta de conhecimento e burocracia. Por falta de conhecimento, de conseguir estruturar o projetinho certinho, pedir lá, sabe?! Por falta de conhecimento, se o dinheiro estava lá disponível, tudo, sabe?! [...] Então eu te digo hoje, que é a falta de conhecimento, falta de conhecimento no âmbito das secretarias, de... não falta de conhecimento pedagógico, sabe?! Falta de conhecimento de política e administrativo sabe?! Falta de conhecimento administrativo e a burocracia, a burocracia atrapalha demais, demais, demais... (Informação verbal)²¹.

Nesse sentido, entende-se que, como observado no trabalho de Davies (2003b), os TCs têm importante papel no financiamento da educação, tanto no que diz respeito à fiscalização da aplicação dos recursos públicos, como na orientação para elaboração do planejamento orçamentário, de modo especial em municípios de pequeno porte, que como destacado por Pinto (2014) tem sua estrutura financeira afetada por seu tamanho, principalmente no que se refere à disponibilidade de receita própria, além da falta de profissionais e de qualificação adequada. Acrescenta-se ainda o fato de muitos desses municípios terem seus orçamentos elaborados por outras secretarias que não a SME, como é o caso de Bela Vista da Caroba, em que a Secretaria de Finanças é a responsável pelo que diz respeito ao orçamento educacional do município, de modo que o secretário relatou que esta fiscalização foi o primeiro contato que teve com o TCE-PR, ainda que esteja no cargo há sete anos, pois quem dialoga com o órgão é apenas o pessoal da Secretaria de Finanças.

4.2.3 Planejamento e execução da política educacional

Como discutido no decorrer desse trabalho, o TC tem se atentado recentemente para análise de políticas públicas, entre elas o PNE. O TCE-PR que elencou a “Meta 1” para fiscalizar, considerou em sua análise diferentes aspectos da implementação dessa política nos municípios paranaenses, assim como elaborou uma série de recomendações, como já visto no capítulo anterior. No subtítulo 1.5 “Tribunal de Contas e a fiscalização das políticas educacionais” foi possível perceber por meio dos trabalhos mencionados que, por vezes, essa atuação tem influenciado no ciclo da política em âmbito municipal.

No relatório individual de auditoria do município de Bela Vista da Caroba, o TCE-PR incluiu achados que tratam especificamente da execução da política educacional. No que se

²¹ SCHMIDT, K. C. S. **Entrevista concedida pelo Secretário Municipal de Educação de Bela Vista da Caroba**. Bela Vista da Caroba, fev. 2019.

refere ao planejamento para ampliação de vagas na Educação Infantil, o TCE-PR elencou a inexistência de estimativa eficaz das crianças de zero a cinco anos de idade, mesmo o município tendo afirmado que realiza tal estimativa em parceria com a Secretaria da Saúde e Assistência Social; também incluiu a ausência de regulamentação e publicação da lista de espera, de divulgação à população da obrigatoriedade de matricular todas as crianças de quatro a cinco anos de idade e de Plano de Ação para concretizar as estratégias previstas no PME, sendo que para realização de busca ativa, o TCE-PR registrou que o município não utiliza a plataforma Busca Ativa Escolar (UNICEF), intervindo explicitamente o modo como a SME de Bela Vista da Caroba deve realizar o processo de busca ativa.

Sobre a análise que envolve a linha de investigação que trata da seleção de diretores, o TCE-PR pontuou a ausência de participação da comunidade escolar na escolha dos diretores, de acordo com o que preconiza a estratégia 19.1 da “Meta 19” do PNE, desse modo, recomenda que o município altere a regulamentação da Legislação Municipal no que diz respeito à seleção dos diretores escolares, tendo em vista que tal legislação prevê somente a nomeação por parte do Chefe do Poder Executivo. No entanto, o secretário respondeu ao achado afirmando que a escolha de diretores continuará sendo realizada de acordo com o que prevê a legislação municipal, ou seja, por meio de nomeação do Executivo, não indicando a realização de qualquer mudança na legislação como recomenda o TCE-PR e, portanto, não modificando a política local como indica o Tribunal.

No que se refere à análise do espaço físico, apesar de pontuar inicialmente no relatório individual de auditoria que o município dispõe de espaço físico compatível para atendimento da demanda manifesta, o TCE-PR elenca em outro ponto do relatório a existência de espaços físicos inadequados para o atendimento das crianças matriculadas na Educação Infantil, indicando a existência de rachaduras, de sinais de mofo em sala de aula, da falta de proteção nas tomadas e de ralo descoberto no banheiro. Conforme justificado no relatório, tais achados foram elencados tendo como critério o que diz o PNE e o documento do MEC “Parâmetros básicos de infra-estrutura para instituições de Educação Infantil” (2006). Desse modo, o TCE-PR recomenda que o município de Bela Vista da Caroba resolva tais problemáticas, intervindo assim, nas prioridades do gestor quanto à adequação dos espaços físicos.

Assim, quando questionado acerca da influência do TCE-PR na elaboração ou modificação de políticas educacionais, o secretário municipal de educação diz não saber ao certo, mas destaca que o modo de acompanhamento do PME foi modificado após a realização da auditoria, como exemplo pontua que o município passou a elaborar uma ficha para o controle da lista de espera, inexistente até então. Nesse sentido, o secretário complementa que

o município tem tentado realizar as alterações necessárias de acordo com as recomendações recebidas do TCE-PR.

4.2.4 Recomendações do TCE-PR

O município de Bela Vista da Caroba recebeu 23 recomendações do TCE-PR, algumas já destacadas nos subtítulos anteriores. As recomendações elencadas pela equipe de auditoria são pontuais quanto ao que o município precisaria realizar para resolver a situação dos 10 achados, como pode ser observado no quadro 12:

QUADRO 12 – RECOMENDAÇÕES DO RELATÓRIO INDIVIDUAL DE AUDITORIA DE BELA VISTA DA CAROBA

(continua)

1 - Que seja realizada pelo Município a estimativa de crianças de 0 a 5 anos residentes no município, fundamentada em dados reais, no intuito de identificar as ações necessárias para o atingimento da Meta 1 do PME
2 - Que o estudo populacional a ser realizado envolva também a espacialização da demanda de crianças de 0 a 5 anos de idade a serem matriculadas;
3 - Tendo em vista a eventual identificação de crianças fora da escola, que o Município realize as ações necessárias de planejamento com relação à provimento de pessoal e espaços físicos para o acesso dessas crianças à escola
4 - Que o Município regule a lista de espera por vagas na educação infantil do município, estabelecendo critérios de priorização, formas de acesso, forma de publicação
5 - Que o Município, através da SME, publique a lista de espera de vagas nas creches, com os devidos critérios de priorização
6 - Que o Município divulgue à população especificamente a obrigatoriedade de matrícula de todas as crianças com 4 e 5 anos de idade, inclusive alertando as consequências legais sobre o poder familiar em caso de descumprimento
7 - Que o Município elabore e registre Plano de Ação voltado ao atingimento das metas previstas no PME, de modo a organizar as ações necessárias à realização das estratégias já definidas no PME, inclusive contendo cronograma de execução, agentes responsáveis e marcos de controle para acompanhamento de sua execução
8 - Que o Município estabeleça metas anuais de taxa de atendimento e expansão do número de vagas em creche, com o objetivo final de ampliar o acesso para crianças de 0 a 3 anos no nível estabelecido no PME
9 - Que o município utilize metas anuais de taxa de atendimento e expansão do número de vagas em creche como forma de planejar as contratações de profissionais de educação, alocação de espaços físicos e demais recursos necessários
10 - Que seja elaborado pelo Município o estudo e planejamento do impacto orçamentário e financeiro decorrentes das estratégias do PME referentes à universalização do atendimento de crianças de 4 a 5 anos e ampliação do atendimento de crianças de 0 a 3 anos
11 - Que sejam disponibilizados dados orçamentários ao CACS do Fundeb
12 - Que seja convocado o CACS do Fundeb para discussão quando da elaboração de proposta orçamentária por parte da Secretaria Municipal de Educação
13 - Que seja disponibilizado treinamento ao CACS do Fundeb com relação à forma de participação no orçamento da educação
14 - Que seja alterada a regulamentação da Legislação Municipal na seleção dos diretores escolares levando-se em consideração o princípio da gestão democrática do ensino público da educação pública, na qual contemple a participação da comunidade escolar e critérios de mérito e desempenho, haja vista que atualmente a legislação prevê somente a nomeação por parte do Chefe do Poder Executivo

QUADRO 12 – RECOMENDAÇÕES DO RELATÓRIO INDIVIDUAL DE AUDITORIA DE BELA VISTA DA CAROBA

(conclusão)

15 - Que o Município implemente ações no sentido de adequar os espaços físicos dos Centro Municipais de Educação Infantil de modo a atender os alunos da educação infantil de acordo com as normas sanitárias e de segurança exigidas pela SESA e ABNT
16 - Que se instaure procedimento padrão de manutenção da Unidade de Educação Infantil
17 - Resolução do problema de rachadura no teto da sala
18 - Instalação de proteção nas tomadas ao alcance das crianças
19 - Resolução do problema de mofo no teto da sala
20 - Resolução do problema de ausência de ralo no banheiro da sala
21 - Que o Município efetive ações no sentido de realizar a busca ativa, em parceria com os órgãos municipais de assistência social, saúde e proteção à infância, com foco na população socialmente vulnerável e na residente em áreas rurais
22 - Que o município utilize a plataforma Busca Ativa Escolar (UNICEF) para identificação, registro, controle e acompanhamento das crianças de 4 a 5 anos que estão fora da escola
23 - Que o município utilize as informações e realize o cruzamento das crianças matriculadas no município (em escolas públicas e particulares) e as inseridas no CadÚnico no intuito de identificar as crianças socialmente vulneráveis que estejam fora da escola

FONTE: Elaborado pela autora a partir dos dados do relatório individual de auditoria do TCE-PR (2017)

Em resposta aos achados de auditoria e às recomendações, o secretário municipal de educação contestou seis achados e concordou com outros quatro, assim, o município de Bela Vista da Caroba é o que mais contestou os achados apontados pelo TCE-PR. Entre as respostas encaminhadas ao TCE-PR, o secretário argumentou sobre os achados que solicitavam a realização das recomendações 1, 2, 7, 8, 9, 10, 11, 12, 13 e 14 (QUADRO 12). De modo geral, as respostas do secretário afirmam que o município já estava realizando o que apontavam os achados, no entanto, a análise feita pelo TCE-PR após o recebimento das respostas do secretário, indicaram a necessidade de manutenção das recomendações, pois apesar da argumentação, na interpretação do TCE-PR, o município não atendia todas as recomendações daquele determinado achado ou não apresentava comprovação da sua realização.

Em relação as recomendações 1 e 2 (QUADRO 12), o secretário afirmou que já realizava buscas, estudos e estimativas anuais, utilizando dados da Secretaria Municipal de Saúde, do relatório do Programa Bolsa Família e do IPARDES, informou ainda, que já atendia a demanda por vagas para crianças de 4 e 5 anos de idade. No entanto, a equipe do TCE-PR concluiu que, apesar de tais afirmações, o município não dispunha de um relatório com a estimativa das crianças de zero a cinco anos, e assim, manteve as recomendações.

Em resposta a recomendação 7 (QUADRO 12), que trata da elaboração de Plano de Ação, uma das recomendações mais solicitadas pelo TCE-PR aos municípios fiscalizados, o secretário disse ter uma comissão de monitoramento do PME e já estar realizando ações para atender as estratégias previstas no plano. No entanto, o TCE-PR manteve a recomendação,

pois entende que apesar do município realizar ações de monitoramento, não pode descartar a elaboração de um Plano de Ação com prazos e responsáveis pela concretização das metas e estratégias do PME.

As recomendações 8 e 9 (QUADRO 12) versam sobre o estabelecimento de metas anuais para expansão do atendimento nas creches e sua utilização para planejar a ampliação do acesso às vagas. Sobre tais recomendações, o secretário municipal de educação respondeu que já é realizado planejamento anual para expansão do atendimento, porém, considerando que o município ainda não tinha atingido a meta de atendimento em creches estabelecida no PME, bem como não definiu metas anuais para sua expansão, o TCE-PR manteve as recomendações feitas no achado de auditoria.

O TCE-PR ainda recomendou que o município de Bela Vista da Caroba elaborasse estudo de planejamento do impacto financeiro e orçamentário para atender a “Meta 1” do PME (Recomendação 10 do QUADRO 12). Esta também foi contestada pelo secretário, que afirmou que o município elabora suas peças orçamentárias com base nas metas do PME, alocando um percentual acima dos 25% para os gastos com educação, justificou ainda que, por se tratar de um município de pequeno porte e do histórico da taxa de natalidade, não existe possibilidade de grande aumento no número de crianças de zero a cinco anos de idade. Apesar da justificativa, o TCE-PR manteve a recomendação, já que as ações elencadas pelo secretário na resposta não correspondem à elaboração do estudo de impacto financeiro e orçamentário sobre a implementação do PME.

Outras recomendações contestadas pelo secretário municipal de educação foram a 11, 12 e 13 (QUADRO 12), que versam sobre a participação do Conselho de Acompanhamento e Controle Social do Fundeb. Em resposta ao achado, o secretário afirmou que há disponibilização de pessoal qualificado nas reuniões sobre as questões orçamentárias para informar os conselheiros, mas que não é possível a participação do conselho na escolha da destinação dos recursos, pois este é utilizado em sua totalidade para o pagamento de professores. A equipe do TCE-PR manteve as recomendações de tal achado, já que o município não apresentou comprovação da participação do conselho na elaboração orçamentária. Sobre essas últimas recomendações (10, 11, 12 e 13) é importante pontuar que, durante a realização da entrevista, o secretário explicou que a SME não é responsável pela parte financeira da pasta, que fica sob os cuidados da secretaria de finanças do município.

Por fim, a recomendação 14 (QUADRO 12), que versa sobre a seleção de diretores, também está entre aquelas contestadas pelo município de Bela Vista da Caroba. O secretário municipal de educação justificou que o processo de escolha dos diretores é realizado com

base em legislação municipal que prevê a escolha do diretor pelo chefe do Poder Executivo. Tal justificativa não foi aceita pelo TCE-PR, por entender que tal legislação está em desacordo com a legislação nacional que prevê a participação da comunidade na seleção de diretores, assim como a consideração de critérios técnicos.

Apesar de Bela Vista da Caroba ser o município com maior número de achados contestados pelo gestor, ou seja, em resposta aos achados e às orientações feitas pelo TCE-PR, o secretário municipal de educação diz já estar realizando as ações indicadas pelo tribunal e na entrevista diz concordar com tais recomendações, avaliando-as positivamente:

Pra mim, são ótimas! São boas, [...] algumas coisas que nós não vínhamos, não tínhamos como [...] encontrar informações que são importantes, [...] acho que a questão da “Meta 1”, não só da “Meta 1”, as 20 metas são importantes, mas principalmente a “Meta 1”, eu acho que é uma das coisas que de fato tem que se dar mais prioridade, [...] é como eu falei, eu acho que nós conseguimos atingir o 100% da [universalização da] educação desde o começo, a gente até fazia uma campanha de ir atrás, buscar os pais, alguns até se mantinham um pouco [...] resistentes de não mandar as crianças, mas como nós tínhamos uma informação que era obrigatório, então eles acabavam mandando, então pra nós, eu acho que esse processo de acompanhamento é importante, é uma avaliação ótima, de participação, porque nos ajudou até a criar algumas coisas, hoje por exemplo, estou em processo de licitação pra criar um banco de dados, pra saber quantas crianças estão acompanhando, após isso vai ter várias informações que eu vou ajudar a acompanhar o plano todo, não só a “Meta 1”, mas todo o Plano Municipal de Educação, em que situação se encontra, quantas crianças estão alfabetizadas, se nós temos um público, é, que porcentagem de público de analfabeto, então todos esses relatórios eu vou conseguir por um censo que eu estou criando, então eu acho que é importante (Informação verbal)²².

O secretário ainda complementa na entrevista que, a partir da auditoria, o trabalho de acompanhamento do PME foi intensificado no município, já que se percebeu que há outros órgãos preocupados com o cumprimento das metas, como o TCE-PR, o que faz ele avaliar positivamente a atuação desse órgão.

Em relação aos achados e recomendações não contestadas pelo secretário municipal de educação que versam sobre adequação dos espaços físicos, divulgação da obrigatoriedade da matrícula aos quatro e cinco anos de idade, regulamentação e publicação da lista de espera (recomendações 3, 4, 5, 6, 15, 16, 17, 18, 19, 20, 21, 22 e 23 do QUADRO 12), o gestor respondeu que tomará as medidas necessárias para atendê-las. No entanto, em busca realizada na página eletrônica da prefeitura²³, não foram encontradas informações a respeito da lista de espera para as vagas na Educação Infantil, conforme solicitação do TCE-PR.

²² SCHMIDT, K. C. S. **Entrevista concedida pelo Secretário Municipal de Educação de Bela Vista da Caroba**. Bela Vista da Caroba, fev. 2019.

²³ Busca realizada em 15 de junho de 2019 (<https://www.belavistadacaroba.pr.gov.br/>)

A recomendação de número 3 (QUADRO 12), ainda solicita que o município contrate pessoal suficiente para o atendimento das crianças que estavam fora da escola. Nesse sentido, Pinto (2014, p. 631) lembra que em áreas como saúde e educação, que demandam número significativo de pessoal, os custos são mais elevados, nesse sentido, “ficam evidentes os limites colocados pela atual estrutura tributária brasileira para os municípios ampliarem quantitativa e qualitativamente o atendimento nessas áreas, seja pelas dimensões das suas receitas, seja pelas restrições da Lei de Responsabilidade Fiscal”. No entanto, o município de Bela Vista da Caroba não questiona ou contesta tal recomendação, apesar do secretário identificar na entrevista concedida à essa pesquisa, a falta de recursos financeiros como uma das dificuldades para atender as recomendações do TCE-PR.

Por fim, torna-se importante assinalar que tais recomendações, assim como respostas do secretário municipal de Bela Vista da Caroba evidenciam fragilidades no planejamento educacional do município. Ademais, indicam ainda, a falta de compreensão do que consiste o planejamento, já que por vezes, a resposta do gestor às recomendações feitas pelo TCE-PR sobre esse aspecto justificam a realização de outras ações que não as requeridas pelo tribunal, como a resposta à recomendação 10 (QUADRO 12) exposta anteriormente, em que o TCE-PR solicita ao município a elaboração de estudo de planejamento do impacto financeiro e orçamentário para atender a “Meta 1” do PME e o secretário diz elaborar suas peças orçamentárias com base no PME e também gastar o percentual mínimo definido constitucionalmente para manutenção e desenvolvimento do ensino, não compreendendo que ambas ações não correspondem ao solicitado pelo TCE-PR, assim como ocorre na resposta da recomendação 7, descrita em parágrafo anterior.

Cabe pontuar que, conforme discutido por Pinto (2014), apenas a elaboração e aprovação de um plano de educação não garante sua implementação, nesse sentido, as recomendações do TCE-PR que versam sobre a necessidade de criar instrumentos de planejamento mostram-se relevantes para organização financeira e orçamentária necessárias para o cumprimento dos PME. Assim, destaca-se a importância do TCE-PR nessa orientação aos municípios, que parecem desconhecer tais instrumentos ou sua necessidade, como mostram os achados de auditoria e as respostas do gestor municipal entrevistado.

4.2.5 Considerações acerca da atuação do TCE-PR em Bela Vista da Caroba

Como descrito nos subtítulos que se antecederam, Bela Vista da Caroba foi um dos 30 municípios auditados pelo TCE-PR no ano de 2017. Definido como de pequeno porte, o atendimento na Educação Infantil neste município foi considerado pelo TCE-PR como universalizado para as crianças de quatro e cinco anos de idade e em relação ao atendimento das crianças de zero a três anos idade, a meta ainda não alcançou os 50% definidos pelo PNE e PME.

Conforme relatou o secretário municipal de educação, que ocupa o cargo desde 2013, esta foi a primeira vez que participou de uma auditoria do TCE-PR enquanto gestor, mas recorda que o município já tinha participado de uma auditoria anteriormente, que verificou aspectos relacionados à matrícula, no entanto, não recorda os detalhes. Na avaliação do secretário, a realização da auditoria em 2017 foi positiva:

Pra mim, [...] eu avalio de forma, sei lá como dizer, mas eu acho que é uma participação, é uma ferramenta que eles nos deram, que eu avalio de forma positiva, porque nos ajuda [...] a perceber como que está o nosso trabalho, o que que a gente às vezes está pecando, ou em que a gente pode evoluir né, eu acho que pra mim isso foi importante, eu consegui constatar isso, eu acho que várias coisas a gente tem pecado né, não por não querer participar, [...] por não estar percebendo isso, eu acho que sempre um olhar de fora acho que é melhor, pra gente poder perceber, então eu avalio de forma positiva mesmo (Informação verbal)²⁴.

Como expôs na entrevista, a primeira reação após saber que o município tinha sido selecionado para participar da auditoria foi de preocupação, porém, destacou que não teve nenhum problema com a realização da fiscalização, mas que o trabalho feito pelo TCE-PR os ajudou a avaliar e se organizar para alcançar as metas estabelecidas no PME, assim, o secretário municipal de educação considera-se afortunado com a seleção de seu município nessa auditoria.

No entanto, como visto no subtítulo anterior, apesar da avaliação positiva do secretário, o município de Bela Vista da Caroba foi aquele que mais contestou os achados e, por conseguinte, as recomendações feitas pelo TCE-PR, principalmente quando se tratavam de questões referentes ao planejamento orçamentário e financeiro para o cumprimento do PME, diferente do que ocorreu com as recomendações que se referiam a adequação dos

²⁴ SCHMIDT, K. C. S. **Entrevista concedida pelo Secretário Municipal de Educação de Bela Vista da Caroba**. Bela Vista da Caroba, fev. 2019.

espaços físicos e elaboração/publicação da lista de espera por vagas, que não foi contestada pelo município.

Quando questionado a respeito das dificuldades vivenciadas pelo município nesse processo de auditoria, o secretário concluiu que estas foram basicamente quanto ao tempo necessário para atender as recomendações, isso porque trabalham com uma equipe reduzida na SME, que além de atender às demandas da fiscalização, precisava dar continuidade à rotina de trabalho.

Quanto ao acompanhamento do cumprimento das recomendações feitas pelo TCE-PR ao município de Bela Vista da Caroba, o secretário disse não ter recebido nenhum contato que solicitasse a situação do município sobre o andamento do atendimento das recomendações. Desse modo, o TCE-PR não deu continuidade a fiscalização realizada no município, apesar do auditor do tribunal entrevistado ter informado que o TCE-PR estaria cobrando que os municípios enviassem comprovações do cumprimento das recomendações.

Por fim, outro aspecto que merece atenção se refere à definição das taxas de atendimento da creche nas metas do PNE e PME, isto porque, no caso do município de Bela Vista da Caroba, com taxa de urbanização de 26,39% (2010), extensão territorial de 149,135 km² e estimativa populacional em 2018 inferior à população residente no município em 2010, o alcance da taxa de matrícula de 50% das crianças de zero a três anos de idade é dificultado por fatores como a opção da família em não matricular nessa faixa etária, considerando que a maioria vive na área rural do município e não sente segurança em encaminhar as crianças por meio do transporte escolar à creche, localizada no centro da cidade, como relatado pelo próprio secretário municipal de educação.

Nesse sentido, torna-se essencial a elaboração de estudos que possibilitem verificar qual o percentual de matrícula necessário para atender a demanda por vagas na creche conforme a realidade municipal, já que o contexto de municípios essencialmente rurais e de pequeno porte é diferente daqueles de médio e grande porte urbanizados com demanda superior no atendimento em creches.

Assim, Gil (2016) destaca que os planos nacionais de educação são documentos que no âmbito do país congregam as informações necessárias para a organização das políticas públicas na área, portanto tendem a ser instrumentos de padronização e uniformização, porém, a predominância dessa característica faz com que um modelo rígido de prioridades, procedimentos, formas de organização, metodologias e princípios sejam impostos, abalando a diversidade das trajetórias educacionais do país. No entanto, por outro lado, o autor pontua que tal centralização dos planos nacionais também pode contribuir para eliminação de

desigualdades e de injustiças, como é o caso da ampliação de vagas na creche em locais antes desassistidos pela política de atendimento à Educação Infantil como forma de cumprir as metas estabelecidas pelos planos nacionais.

4.3 ATUAÇÃO DO TCE-PR NO MUNICÍPIO DE BRAGANEY

O município de Braganey está localizado no oeste do estado do Paraná. Tem área territorial de 342,758 km² e está a 536,03 km da capital Curitiba (IPARDES, 2019). Em 2018, a estimativa populacional era de 5.473 habitantes, com taxa de urbanização em 2010 de 59,58%, e de mortalidade infantil em 2018 de 32,26% para cada mil nascidos vivos (IPARDES, 2019), bem maior que a taxa estadual, que no mesmo ano era de 10,37% (IPARDES, 2018), e ainda, maior que a do município de Bela Vista da Caroba, que também se mostra elevada.

O IDHM de Braganey era de 0,401 em 1991 e passou para 0,701 em 2010, o que representa um aumento de 74,8%, próximo, mas ainda abaixo do índice do estado, que em 2010 era de 0,749, o que deixa o município na posição 227^a no ranking estadual (IPARDES, 2013). A taxa de analfabetismo da população de 15 anos ou mais era de 13,27% em 2010, sendo a do estado no mesmo ano de 6,28%, ou seja, melhor que a do município de Braganey, assim como a renda *per capita* anual, que no município era de R\$ 580,75 e no estado de R\$ 890,89 (IPARDES, 2019).

Quanto à administração municipal, Braganey foi emancipada em 1983, sendo as três últimas gestões conduzidas pelos prefeitos Joseney Vicente (MDB), que assumiu em 2009 e foi reeleito para o mandato de 2013-2016 e Odair Guerreiro Oliveira (PSDB), eleito em 2016 para o mandato 2017-2020, portanto, o prefeito em exercício durante a realização dessa pesquisa, que conforme exposto anteriormente nos critérios para seleção dos municípios escolhidos para a entrevista, assumiu a gestão no mesmo ano em que a auditoria do TCE-PR foi realizada, diferente do município de Bela Vista da Caroba, onde o prefeito tinha sido reeleito.

Como pode ser observado nos dados da tabela 8, a população residente no município em 2010 (5.735 habitantes) é maior do que a estimativa populacional de 2018 (5.473 habitantes). Considerando o total da população, 28,78% corresponde a faixa etária da Educação Básica (zero a 17 anos de idade) e 7,82% da Educação Infantil (zero a cinco anos de idade).

TABELA 8 – POPULAÇÃO RESIDENTE POR IDADE - BRAGANEY

Ano	De 0 a 3 anos	De 4 a 5 anos	De 6 a 10 anos	De 11 a 14 anos	De 15 a 17 anos	De 18 a 24 anos	De 25 ou mais anos	População total
2010	290	159	469	409	324	631	3.453	5.735

FONTE: Elaborada pela autora a partir dos dados do IPARDES (2019)

A SME de Braganey fica localizada no mesmo prédio da Prefeitura, onde a pesquisadora foi recebida pelo secretário responsável da pasta para realização da entrevista. O secretário assumiu a função em 2017, no início da gestão do prefeito Odair Guerreiro Oliveira (PSDB) e conforme relatou na entrevista, apesar de ser um cargo de confiança, a escolha também foi realizada por meio de processo eleitoral junto aos professores. De acordo com o secretário, o município não tem sistema de ensino próprio, orienta-se pelas normatizações do sistema estadual.

A partir dessa contextualização, nos próximos subtítulos será analisado o processo de fiscalização do TCE-PR nesse município como feito anteriormente com Bela Vista da Caroba. Para tanto, será considerando a entrevista concedida pelo secretário municipal de educação realizada em fevereiro de 2019 e o relatório individual de auditoria elaborado pelo TCE-PR, além de dados quanto ao atendimento da Educação Infantil que se referem ao cumprimento da “Meta 1” do PNE.

4.3.1 Análise do cumprimento da “Meta 1” do PNE

Apesar do TCE-PR eleger as metas definidas no PNE para realização da fiscalização, destaca-se aqui que o PME de Braganey foi aprovado por meio da Lei Municipal nº 624/2015 e alterado pela Lei nº 718/2017. Assim como o PNE, este elenca como sua primeira meta o atendimento na Educação Infantil, definindo a universalização da pré-escola até o ano de 2016 e o atendimento de 90% da população de zero a três anos de idade até o final da vigência do plano (2025). Deste modo, o PME se iguala ao PNE no que diz respeito a parte A da “Meta 1”, porém, na parte B, que trata do atendimento em creche, amplia o percentual de atendimento das crianças de até três anos de 50% para 90%.

A rede municipal de educação de Braganey atende as matrículas da Educação Infantil, e do Ensino Fundamental anos iniciais, enquanto a rede estadual fica com as matrículas do Ensino Fundamental anos finais e do Ensino Médio, com participação significativa da rede

privada nas matrículas de Ensino Médio e da EJA, conforme pode ser observado na tabela 9. Desse modo, o município de Braganey atende quase que o dobro de matrículas de Bela Vista da Caroba, município analisado anteriormente.

TABELA 9 – MATRÍCULAS NA EDUCAÇÃO BÁSICA – BRAGANEY, 2018

Dependência administrativa	Creche	Pré-escola	Ensino Fundamental - anos iniciais	Ensino Fundamental - anos finais	Ensino Médio	EJA - Ensino Fundamental	Total
Estadual	0	0	0	333	250	0	250
Municipal	130	125	322	0	0	0	577
Privada	0	2	23	41	105	34	205
Total	130	127	345	374	355	34	1365

FONTE: Elaborado pelo Laboratório de Dados Educacionais a partir dos microdados do Censo Escolar/INEP 2018

Conforme consta no relatório de auditoria elaborado pelo TCE-PR, Braganey não universalizou o atendimento na Educação Infantil, tanto na creche como na pré-escola, desse modo, ainda não tinha atingido a “Meta 1” do PNE conforme prazo estabelecido, que é 2016 para universalização da pré-escola, ainda que na creche o número possa estar bem próximo à meta de 50%, pois, como pode ser observado na tabela 8, o número de crianças de zero a três anos residentes no município em 2010 era de 290 e, considerando o número de matrículas em 2018, que é de 130, o município atende boa parcela dessa população, exceto se o número de crianças nessa faixa etária cresceu exorbitantemente, o que não parece ter ocorrido, já que a população total do município em 2010 era de 5.735 habitantes e a estimativa em 2018 caiu para 5.473.

No entanto, o PME de Braganey determina o atendimento de 90% dessa população até o final da vigência deste plano, ou seja, apesar de estar perto da meta definida nacionalmente, ainda se encontra distante daquela elencada em seu próprio planejamento. Essa inferência também pode ser visualizada nos dados do CadÚnico, que foram apresentados pelo TCE-PR no relatório e utilizados para determinar o percentual de atendimento nos municípios fiscalizados, conforme apresentado na Tabela 10:

TABELA 10 – ATENDIMENTO NA EDUCAÇÃO INFANTIL DE BRAGANEY EM RELAÇÃO AO CADÚNICO

Idade	CadÚnico		
	Cadastrados	Matriculados ou com justificativa	Percentual de matriculados
0-3	184	105	57,06%
4-5	208	176	84,62%

FONTE: TCE-PR (2017).

NOTA: Com justificativa inclui crianças comprovadamente matriculadas em outros Municípios e que estão dentro do corte etário (a criança entra na escola com quatro anos de idade completos até a data de 31 de março do ano corrente de acordo com a Lei nº 12.796 de 04 de abril de 2013).

No entanto, de acordo com o secretário municipal de educação de Braganey, quando assumiu a pasta em 2017, encontrou uma lista de espera para as turmas de berçário e maternal, que indicavam, portanto, grande deficiência nas vagas para a creche, ainda que os dados apresentados pelo TCE-PR indiquem o atendimento de 57,06% das crianças de zero a três anos de idade inseridas no CadÚnico. Quanto ao atendimento na pré-escola, o secretário confirmou a existência de crianças que não estavam matriculadas, mesmo que o prazo para a universalização desse atendimento tenha sido encerrado no ano anterior.

Assim, o secretário explicou que após assumir o cargo, fez uma reestruturação com vistas a atender todas as crianças de quatro e cinco anos de idade, mas que permaneceu com lista de espera nas turmas de creche. Desse modo, apesar do TCE-PR afirmar que o município de Braganey não universalizou o atendimento na pré-escola, o secretário relata que após as ações realizadas por sua equipe, 100% das crianças nessa faixa etária estão matriculadas e que para atender a lista de espera da creche, iniciou a ampliação de uma instituição de Educação Infantil, fez um projeto para construção de outra e ampliou mais uma sala de aula.

Conforme relatou o secretário, o TCE-PR apresentou ainda, uma relação de crianças não matriculadas na pré-escola, situação desconhecida pela SME, já que, de acordo com o secretário, o município realiza cruzamento dos dados do Sistema Estadual de Registro Escolar (SERE) com as informações da Secretaria Municipal de Saúde obtidas por meio das Agentes Comunitárias de Saúde (ACS) que acompanham todas as residências do município. Sendo que, de acordo com esse cruzamento, não havia criança sem matrícula na pré-escola. No entanto, diante do apontamento do TCE-PR o município iniciou as buscas necessárias para tentar localizar tais crianças e sobre essa situação o secretário relata:

E daí procura de um lado, procura de outro e, é ficou aqui entre os colegas, principalmente aqui na Comarca que a gente tem sempre ligação, todo mundo doido correndo pra cima e pra baixo e, lá naquela reunião daí ele [auditor] falou, “olha nós

mandamos pras comarcas e as comarcas devem ter mandado pra vocês, tem municípios que nos responderam, tem outros que não e nós estaremos interpelando, [...] porque nós temos o controle de tudo e nós sabemos até onde esses alunos moram”. Aí nós nos levantamos, “se vocês sabem o endereço, aonde está essa criança, por que que vocês não nos mandaram?”. Porque nós não tivemos acesso, simplesmente ele disse, “não, vocês têm que entrar com ofício pedindo [...]essa informação que nós cederíamos pra vocês e vocês iriam lá”. Então quer dizer, então simplesmente eles pedem algo pra nós que eles têm a informação e nós não temos [...], então algum dos municípios estavam lá, que não tinham mandado a resposta, e ele falou “olha, simplesmente nós não achamos essa criança”, que nós não sabemos onde está, se tivessem nos mandado essa informação, nome de pais e endereço nós teríamos [...] ido direto no ponto e resolvido o problema, visto logo se está ou não está (Informação verbal)²⁵.

Desse modo, percebe-se que, assim como no município de Bela Vista da Caroba, em Braganey, a busca de alunos com quatro e cinco anos não matriculados na pré-escola conforme listagem entregue pelo TCE-PR aos municípios, se configurou como uma das maiores dificuldades na realização dessa auditoria. Outro aspecto relevante é que ambos os municípios afirmam utilizar dados da Secretaria Municipal de Saúde por meio das ACS para acompanhar a efetivação ou não das matrículas na Educação Infantil, sobre essa questão, o secretário municipal de educação de Braganey ainda pontua:

Então eles vieram em três aqui, [...] dois homens e uma mulher é... e a gente via que entre eles tinha-se uma diferença, por que? Um era o que tava com a prancheta anotando, ele era muito contundente, o outro não, ele já pegava a pasta, eu mostrava na pasta e o outro dizia não. No caso ali da verificação dos nomes, por exemplo, eles me pediram como é que a gente faz a busca ativa, aí eu perguntei o que que é isso. É assim, assim... ah tá! Aí eu peguei a pasta e abri e falei “ô aqui eu tenho um relatório de todos os ACS [...] do posto de saúde aqui do município”. Como que acontece, o município é dividido por região, então naquela região o ACS vai de casa em casa, ele sabe quem são os idosos, quem são a família, quem é o casal, quantos filhos, os nomes, as idades, eles sabem tudo e passaram essa informação pra mim e essa informação ela já estava dividida, foi compilada entre crianças de seis meses até quatro anos né, que era a Educação Infantil [...]. Então tinha isso separadinho aqui, eu mostrei para eles, só que, o que estava com a caneta, ele não aceitou muito, não compreendeu a forma com que nós usamos pra fazer essa busca, que ele chamava a busca ativa, pra fazer esse comparativo, pra saber quem que estava, as crianças que estavam frequentando ou não. E o outro já disse “não ele tem aqui ó, alguma coisa [...], uma ferramenta que eles criaram pra fazer um comparativo, pra saber quem está dentro, quem está fora”. [...] “Então você tem que pegar por aqui”, não, mas o que me deu uma maior amplitude de visão é isso aqui, então muitas vezes porque eu não usei essa ferramenta e usei essa, então foi colocado que estava desconforme, entendeu? (Informação verbal)²⁶

²⁵ SCHMIDT, K. C. S. **Entrevista concedida pelo Secretário Municipal de Educação de Braganey.** Braganey, fev. 2019.

²⁶ SCHMIDT, K. C. S. **Entrevista concedida pelo Secretário Municipal de Educação de Braganey.** Braganey, fev. 2019.

Tal situação pode ser observada também no relatório de auditoria do município de Braganey elaborado pelo TCE-PR. No documento, os auditores apontam a inexistência de estimativa populacional das crianças de zero a cinco anos de idade, assim como de procedimentos de busca ativa, já que consideram o que é realizado pelo município como um cruzamento simples dos dados fornecidos pelos postos de saúde. Desse modo, fica evidente que o TCE-PR exige a adoção de ações conforme padrões estabelecidos pelo tribunal, indicando, inclusive, a utilização de plataforma específica (Busca Ativa Escolar - UNICEF) para registro, acompanhamento e controle das crianças de quatro e cinco anos de idade pelos municípios.

4.3.2 Planejamento e execução orçamentária

No que se refere à análise do planejamento e execução orçamentária realizada pelo TCE-PR no município de Braganey, destaca-se os seguintes aspectos: solicitação das peças orçamentárias; aquisição de materiais e contratação de pessoal.

Conforme relatou o secretário municipal de educação, o TCE-PR solicitou documentos referentes às peças orçamentárias do município, que apresentou a LDO e o planejamento elaborado pela SME para aquela gestão, desse modo, de acordo com o secretário, não ocorreram problemas quanto a essa análise. No entanto, no relatório de auditoria elaborado pelo TCE-PR, consta que o município não encaminhou estimativa do impacto financeiro e orçamentário para o cumprimento das metas e estratégias do PME e que a SME não participa da elaboração do PPA e da LOA. Assim, o TCE-PR incluiu tais situações como achados da auditoria, solicitando ao município que fossem resolvidas. Em resposta, o município apenas justificou que a atual gestão tinha assumido a pasta recentemente e, portanto, precisaria de mais tempo para atender as recomendações feitas pelo TCE-PR, sem contestar a existência e entrega de planejamento anteriormente, conforme tinha relatado o secretário na entrevista.

Outro aspecto destacado pelo secretário municipal de educação durante a entrevista refere-se às dificuldades no processo de aquisição de materiais. Conforme relatou, após a realização das visitas, o TCE-PR fez algumas solicitações, estas não foram especificadas pelo secretário, mas provavelmente estão relacionadas à adequação dos espaços físicos das instituições, como pode ser observado nas recomendações do relatório de auditoria feitas pelo

TCE-PR ao município, que solicitam uma série de melhorias e aquisições de materiais para essa finalidade. Assim, sobre essa situação o secretário expôs:

Então nós temos [...] uma dificuldade tão grande, [...] nós queremos fazer o correto. Entre uma licitação e uma dispensa de licitação, o nosso jurídico fala “não, tem que fazer a licitação, o pregão”, só que todo mundo que olha lá, o patamar, que é até 12 mil, até 17 mil que pode fazer a dispensa, ninguém mais quer fazer isso daí. Eles querem fazer a dispensa, porque na dispensa ele [a empresa] consegue e se for na licitação vem outro de fora e muitas vezes leva deles e eles não querem propiciar pro município isso daí. Então é aquele negócio, se for pra dispensa eu forneço e se não for pra dispensa... Não tem muita concorrência, porque daí é três orçamentos, é o menor preço, às vezes ele faz o menor preço e se for com pregão, uma licitação, então muitas vezes vêm quatro, cinco, oito, dez, e daí vão disputar nos centavos né, [...], para o município é bom pra questão de economia, porém ninguém mais tá querendo ceder orçamentos pra fazer isso aí. Então nós temos um problema, nós encontramos um problema, queremos fazer o certo, porém esbarramos nisso daí, aí vem o tribunal, “não vocês têm que fazer tal coisa, vocês têm que fazer isso”, tudo bem, mas nós não encontramos fornecedores que nos forneçam então, a documentação né, os orçamentos pra começar um processo legal e a gente comprar. Então uma coisa que é simples, que custa aí três, quatro mil reais, nós levamos aí cinco, seis meses para poder licitar e pra poder comprar (Informação verbal)²⁷.

Assim, o secretário relata esta dificuldade como um dos maiores obstáculos para o município atender as recomendações do TCE-PR dentro do prazo solicitado, tendo em vista a própria morosidade do processo licitatório. Nesse sentido, ao discutir sobre a elaboração de Plano Regionais de Educação, Gil (2016) elenca como uma das razões para sua realização o argumento financeiro, no sentido de que, municípios pequenos geralmente pagam mais caro pelos mesmos produtos por comprarem em menor escala, assim, pensar em uma atuação regional, ou seja, com a participação de um grupo de municípios da região, poderia contribuir para melhoria dessa problemática apresentada pelo secretário de Braganey.

Outro aspecto que envolve o planejamento e a execução orçamentária em destaque nesse município refere-se à contratação de pessoal. No relatório de auditoria, o TCE-PR indica que para atendimento da demanda manifesta, o número de pessoal no município é suficiente, no entanto, considerando a ampliação das instituições de acordo com o que foi apresentado pela SME, é recomendado que se tenha uma programação de curto e médio prazo para aumentar a quantidade de profissionais. Nesse sentido o secretário declara:

E ao mesmo tempo eles também [...] indicam pra nós soluções daquilo que... entre a própria lei que eles procuram aplicar para os municípios entra em conflito. É aquela questão, você tem que atender tal e tal categoria, tal idade, mas pra isso eu tenho que abrir uma sala, tudo bem, como é que eu vou colocar um funcionário pra atender

²⁷ SCHMIDT, K. C. S. **Entrevista concedida pelo Secretário Municipal de Educação de Braganey**. Braganey, fev. 2019.

aquela turma se eu não posso contratar porque [tem] a lei de responsabilidade fiscal, [...] eles também são fiscalizadores, não me deixa fazer isso, me impede... então existe um conflito ali (Informação verbal)²⁸.

Além do TCE-PR, o secretário expôs que o Ministério Público á vem cobrando a realização de concurso pelo município, isto porque considera o número de contratação de professores temporários elevado ao longo dos anos, indicando a existência de vagas reais para concurso. O secretário diz reconhecer tal situação, mas que a legislação, no caso a LRF, impede a realização de novos concursos, tendo em vista o alto índice de gastos com pessoal do município. Desse modo, o secretário pontua que o TCE-PR precisa considerar a realidade municipal dentro da legislação em vigor que, nesse caso, parece ser contraditória:

Porque é o seguinte, é muito fácil chegar e impor alguma coisa sem saber o que está acontecendo, é muito fácil chegar na casa dos outros e dizer que tem que comer fruta todo dia e legumes e de repente não vê se a família tem condições de ir comprar fruta e legumes. Fazer chegar a imposição, “tem que comer isso”, aí tem que saber se existe condições pra que a família faça a aquisição e tenha esse produto. Então seria também no mesmo caso deles, [...] saber o que que acontece nos municípios, pra que eles possam também [...] tomar as atitudes necessárias... é claro, fiscalizar como é de âmbito deles, punir como é de obrigação deles, mas também olhar que cada município tem uma realidade diferente [...] e muitas vezes a realidade do município [...] não condiz com aquilo que lá em cima eles pensam do município (Informação verbal)²⁹.

Desse modo, tais apontamentos destacam que a falta de conhecimento da realidade do município configura-se como uma problemática no processo de auditoria, isto porque as exigências do órgão são padronizadas, mas os contextos municipais são díspares. Por fim, tais dados apontam as situações mais relevantes vivenciadas pelo município de Braganey na fiscalização realizada pelo TCE-PR no que se refere a aspectos do planejamento e execução orçamentária.

4.3.3 Planejamento e execução da política educacional

Quanto ao planejamento e à execução da política educacional, a fala do secretário municipal de educação evidencia que aspectos do planejamento, assim como as prioridades

²⁸ SCHMIDT, K. C. S. **Entrevista concedida pelo Secretário Municipal de Educação de Braganey.** Braganey, fev. 2019.

²⁹ SCHMIDT, K. C. S. **Entrevista concedida pelo Secretário Municipal de Educação de Braganey.** Braganey, fev. 2019.

estabelecidas pela gestão, foram modificadas, isto porque as ações da SME passaram a centralizar o atendimento das recomendações feitas pelo TCE-PR ao município.

Quanto ao planejamento para ampliação de vagas na Educação Infantil, assim como em Bela Vista da Caroba, no município de Braganey o TCE-PR também elencou a inexistência de estimativa eficaz das crianças de zero a cinco anos de idade, ainda que o município tenha afirmado que realiza tal estimativa em parceria com dados da Secretaria da Saúde e do SERE; também incluiu-se a ausência de realização de busca ativa por meio da utilização da plataforma Busca Ativa Escolar (UNICEF), induzindo explicitamente o modo como a SME deve realizar tais processos. Solicitou ainda modificações no processo de registro da demanda manifesta, de modo que passasse a ser realizada de forma unificada, regulamentada e publicada à população, já que o registro era realizado apenas em cada instituição de Educação Infantil.

No que se refere a análise do espaço físico, o TCE-PR também definiu quais deveriam ser as adequações prioritárias, tais como instalação de proteção das luminárias e tomadas, aquisição e instalação de espelhos, vasos sanitários, lavatórios, brinquedos, bebedouros, além de isolamento do depósito de lixo e resolução de problemas com os muros. Desse modo, o secretário relata sobre a finitude dos recursos orçamentários disponíveis e a existência permanente de pendências:

É dado pra mim, no caso como secretário, é oferecido algumas ferramentas e oferecido um patamar, oferecido uma quantia de verba pra [...] executar qualquer coisa, eu posso fazer o planejamento, eu posso fazer todo o processo de licitação, posso encaminhar, mas na hora de executar eu preciso do carimbo e da assinatura do prefeito, eu preciso desses dois quesitos, se no momento o prefeito acha que aquela verba, aquela quantia pedida não está disponível, ou que não tem da onde tirar de outro canto, simplesmente ele não vai liberar. É, o Fundeb nosso, 98,6% é gasto com folha, aí nós temos 25%, aí nós temos as outras alíquotas tá, é que vem pra educação, só que daí nós temos transporte, manutenção, é o combustível, nós temos vários outros [...] custos e gastos. Se a administração [...] faz uma boa gestão financeira ela vai conseguir sanar vários problemas que existem, mas sempre alguma coisa [...] fica a desejar, sempre alguma coisa fica pra trás [...] (Informação verbal)³⁰.

Nesse sentido, Garcia (2017) refere-se a uma típica tensão entre os órgãos de controle e aqueles que são controlados, nesse caso os gestores municipais. Conforme a autora, os órgãos de controle geralmente são criticados quanto a sua competência e qualificação para desenhar a política pública, bem como a sua legitimidade para estabelecer as prioridades que devem ser atendidas pelo administrador durante seu mandato.

³⁰ SCHMIDT, K. C. S. **Entrevista concedida pelo Secretário Municipal de Educação de Braganey.** Braganey, fev. 2019.

4.3.4 Recomendações do TCE-PR

O município de Braganey recebeu 34 recomendações do TCE-PR, entre elas, algumas que já foram abordadas nos subtítulos anteriores. Tais recomendações foram elaboradas a partir de 13 achados da auditoria e expressam o que o município de Braganey precisaria realizar para resolver as situações apontadas nos achados, de acordo com a equipe de auditoria do TCE-PR.

QUADRO 13 – RECOMENDAÇÕES DO RELATÓRIO INDIVIDUAL DE AUDITORIA DE BRAGANEY

(continua)

1 - Que seja realizada pelo Município a estimativa de crianças de 0 a 5 anos residentes no município, fundamentada em dados reais
2 - Que, o estudo populacional a ser realizado, envolva também a espacialização da demanda de crianças de 0 a 5 anos de idade a serem matriculadas
3 - Tendo em vista a eventual identificação de crianças fora da escola, que o Município realize as ações necessárias de planejamento com relação à provimento de pessoal e espaços físicos para o acesso dessas crianças à escola
4 - Que o Município efetive ações no sentido de realizar a busca ativa, em parceria com os órgãos municipais de assistência social, saúde e proteção à infância, com foco na população socialmente vulnerável e na residente em áreas rurais
5 - Que o município utilize a plataforma Busca Ativa Escolar (UNICEF) para identificação, registro, controle e acompanhamento das crianças de 4 a 5 anos que estão fora da escola
6 - Que o município utilize as informações e realize o cruzamento das crianças matriculadas no município (em escolas públicas e particulares) e as inseridas no CadÚnico, no intuito de identificar as crianças socialmente vulneráveis que estejam fora da escola
7 - Que o Município adote procedimento onde a SME consolide as informações dos vários registros de demanda manifesta e tenha controle sobre a fila de espera de todas as escolas
8 - Que o Município regulamente a lista de espera por vagas na educação infantil do município, estabelecendo critérios de priorização, formas de acesso, forma de publicação
9 - Que o Município, através da SME, publique a lista de espera de vagas nas creches, com os devidos critérios de priorização
10 - Que o Município divulgue na rádio, no site da prefeitura, em cartazes, em jornais à população especificamente a obrigatoriedade de matrícula de todas as crianças com 4 e 5 anos de idade, inclusive alertando as consequências legais sobre o poder familiar em caso de descumprimento
11 - Que o Município elabore Plano de Ação voltado ao atingimento das metas previstas no PME, de modo a organizar as ações necessárias à realização das estratégias já definidas no PME, inclusive contendo cronograma de execução, agentes responsáveis e marcos de controle para acompanhamento de sua execução
12 - Que a SME implemente ações, abra fóruns/espacos de discussão, disponibilize dados e fomenta o Conselho Municipal de Educação com o objetivo de monitorar e avaliar a execução das ações do Plano de Ação de atingimento das metas e implementação das estratégias do PME
13 - Que o município utilize o documento denominado “Ficha de Monitoramento do PME”, disponibilizado pelo MEC, como forma de monitorar e acompanhar as metas e estratégias do PME
14 - Que os membros da SME e do Conselho Municipal de Educação realizem treinamento junto à Secretaria Estadual de Educação e ao MEC no intuito de subsidiar sua forma de monitoramento e avaliação do PME
15 - Que seja elaborado pelo Município o estudo e planejamento do impacto orçamentário e financeiro decorrentes das estratégias do PME referentes à universalização do atendimento de crianças de 4 a 5 anos e ampliação do atendimento de crianças de 0 a 3 anos
16 - Que seja elaborada uma proposta orçamentária pela SME, a qual deve ser alinhada às metas e estratégias do PME
17 - Que seja discutida a possibilidade de inclusão e compatibilização da proposta orçamentária da SME na proposta de PPA e LOA do município
18 - Que sejam disponibilizados dados orçamentários ao CACS do Fundeb

QUADRO 13 – RECOMENDAÇÕES DO RELATÓRIO INDIVIDUAL DE AUDITORIA DE
BRAGANEY

(conclusão)

19 - Que seja convocado o CACS do Fundeb para discussão quando da elaboração de proposta orçamentária por parte da SME
20 - Que seja disponibilizado treinamento ao CACS do Fundeb com relação à forma de participação no orçamento da educação
21 - Que o Município implemente ações no sentido de adequar os espaços físicos dos Centros Municipais de Educação Infantil de modo a atender os alunos da educação infantil de acordo com as normas sanitárias e de segurança exigidas pela SESA e ABNT
22 - Que se instaure procedimento padrão de manutenção das Unidades de Educação Infantil
23 - Instalação de proteção nas luminárias não protegidas de impactos e quedas
24 - Instalação de proteção nas tomadas ao alcance das crianças que não possuem proteção
25 - Aquisição e instalação de espelhos para visualização de corpo inteiro
26 - Instalação de vasos sanitários e lavatórios compatíveis com a idade das crianças ou adaptadores
27 - Isolamento do depósito de lixo
28 - Aquisição e instalação de brinquedos (parquinho)
29 - Resolução do problema dos muros e cercas
30 - Aquisição e instalação de bebedouro ou filtro de água para as crianças
31 - Aquisição de brinquedos educativos novos para sala de aula
32 - Aquisição e instalação de lavatório para as crianças
33 - Resolução do problema da falta de solário
34 - Que o Município implemente ações no sentido de obter licença válida do Corpo de Bombeiros das unidades de Educação Infantil

FONTE: Elaborado pela autora a partir dos dados do relatório individual de auditoria do TCE-PR (2017)

Em resposta aos achados de auditoria e às recomendações, o secretário municipal de educação disse que buscaria realizar as devidas adequações e correções, porém solicitou ao TCE-PR que lhes fosse dado prazo para executá-las, justificando que a equipe da SME tinha assumido recentemente a gestão e, portanto, ainda encontrava algumas dificuldades, tendo em vista a falta de experiência e a necessidade de buscar informações em outros órgãos.

Desse modo, o município de Braganey não contestou nenhuma das recomendações do TCE-PR no ofício recebido da equipe de auditoria, porém, em entrevista realizada com o secretário, este avaliou e contestou o teor das recomendações:

Então, [...] o documento em si, como eu já disse anteriormente, tem coisas que ali, nós não concordamos, tem coisas que nós executamos tá, fizemos e simplesmente tá lá como não fez, vou pegar um exemplo, tomadas baixas tá, é... tinha que colocar na tomada, no bocal ali, um protetor, foi colocado, porém, o que aconteceu, eles [auditores] chegaram no CMEI, não sei se uma professora tinha ocupado aquela tomada e não colocou, então o que aconteceu, então muitas vezes por causa de um ou dois locais que não está, então [...] veio fazer uma referência [...] do conjunto inteiro e não dali né, então se ele chegou no lugar e vê que nos outros locais têm, nas outras salas têm, mas ali não tem, então já entrou como recomendação. Tá certo, é um lembrete, porém da forma com que eles colocaram ali, tem coisas que a gente não concordou (Informação verbal)³¹.

³¹ SCHMIDT, K. C. S. **Entrevista concedida pelo Secretário Municipal de Educação de Braganey**. Braganey, fev. 2019.

O secretário fala ainda de situações que foram desconsideradas pelo TCE-PR após comprovação de sua realização por parte do município, como é o caso da escolha de diretores. Na entrevista, o secretário relatou que o TCE-PR elencou no relatório que a seleção de diretores não era realizada com participação da comunidade escolar, assim, teve que apresentar à equipe de auditoria a legislação municipal que regulamenta tal situação e também as modificações realizadas pela atual gestão, que em virtude da diminuição do número de alunos em determinadas escolas, optou pela alocação de coordenadores no lugar de diretores, sendo esses escolhidos pelos professores, ficando o próprio secretário como responsável pela escola. No entanto, no relatório da auditoria, tal situação não foi considerada como um achado pelo TCE-PR e, portanto, não gerou recomendações, já que o tribunal entendeu que a seleção de diretores realizada no município permite a participação da comunidade escolar e considera critérios técnicos, de mérito e desempenho.

Assim, apesar do secretário reclamar da atitude do TCE-PR em não compreender o modo como a seleção de diretores era feita no município, a versão do relatório de auditoria desconsidera essa situação como um achado que precisa ser solucionado. Essa postura do secretário também foi registrada no achado que trata da compatibilidade da estrutura existente com a demanda manifesta por vagas, já que tal achado foi desconsiderado pelo TCE-PR a partir da apresentação do projeto de ampliação dos espaços físicos feito pela SME.

Desse modo, apesar da dificuldade apresentada pelo secretário na compreensão desses aspectos, eles foram considerados pelo TCE-PR como resolvidos, retirados do rol de achados e recomendações, considerando a ação do município suficiente para atender tais situações. Esta impressão pode ter sido registrada pelo secretário durante a realização das visitas, pois conforme explicou, no decorrer da auditoria foram apresentados os materiais solicitados à equipe que, por vezes, demonstrava descontentamento, apesar de tal documentação comprovar a realização das ações solicitadas:

Então um deles falou [...] “ele [secretário municipal de educação] tem procurado fazer, ele fez aqui ó, tá aqui” e o outro “não, porque isso, porque aquilo”. Então em alguns momentos, o outro pegava e falava “não, mas tá aqui ó, ele tem mostrado isso aqui” né, “ele tem aqui ó, aqui tá o documento, aqui eles estão fazendo”, e o outro não aceitava muito. Então por isso que eu creio que, no momento deles [auditores] compilar aquilo, de eles fazerem aquilo, o nosso município ali em vista, nós ficamos perplexos, porque tinha coisas que já estava caminhando, tinha coisa que já estava [...] bem avançado e lá apareceu com um pontinho vermelho, quer dizer não estava cumprindo, estava bem aquém ou não tinha nada feito (Informação verbal)³².

³² SCHMIDT, K. C. S. **Entrevista concedida pelo Secretário Municipal de Educação de Braganey**. Braganey, fev. 2019.

Assim, a partir desse relato, torna-se ainda necessário considerar a atuação dos agentes nesse processo de auditoria, pois a partir da fala do secretário, percebe-se que as interpretações destes são variadas diante de uma mesma situação. Nesse sentido, retoma-se a afirmação de Lessard (2016, p. 10) ao pontuar que a aplicação na prática de políticas educativas não é um processo linear, isto porque o “poder público não age mais sozinho, mas leva em conta grande quantidade de agentes que enunciam e promovem seus valores e interesses em um contexto plural”. Desse modo, a partir desse contexto, infere-se que uma mesma situação pode ter sido considerada como achado de auditoria em determinado município e em outro não, já que a atuação de diferentes auditores nesse processo pode ter levado a diferentes interpretações das situações encontradas nos municípios.

4.3.5 Considerações acerca da atuação do TCE-PR em Braganey

Assim como Bela Vista da Caroba - município analisado anteriormente, Braganey também foi um dos 30 municípios auditados pelo TCE-PR no ano de 2017. Definido como de pequeno porte, o atendimento na Educação Infantil neste município foi considerado pelo TCE-PR como não universalizado para as crianças de quatro e cinco anos de idade, no entanto, em relação ao atendimento das crianças de zero a três anos idade, a meta de 50% parece ter sido alcançada pelo município de acordo com os dados utilizados pelo TCE-PR, porém o município ainda apresentava lista de espera para o atendimento nesta faixa etária. Observa-se que para considerar o cumprimento ou não da “Meta 1” do PNE, o TCE-PR considerou apenas a parte A da meta, que se refere a universalização do atendimento na pré-escola, isto porque esta já atingiu a data estabelecida para seu cumprimento.

Conforme relatou o secretário municipal de educação, que ocupa o cargo desde 2017, esta foi a primeira vez que o município participou de uma auditoria do TCE-PR nesse formato. Na avaliação do secretário, a realização da auditoria é necessária, no entanto, poderia ter sido realizada de modo diferenciado no que se refere a postura dos auditores:

Sou de acordo que tem que ter fiscalização, sou de pleno acordo, porém, de uma forma diferenciada, [...] eu não sei se seria o termo mais adequado, mas de repente, uma fiscalização mais humanizada [...], isso significa o que, simplesmente chegar no local e ver [...] se não existe indícios de roubo, de desvio [...], se eles não vem com nada de lá [do TCE-PR], com indício, seja tratado de uma forma diferenciada, porque é aquilo que eu falei, não é porque alguém roubou, que todo mundo é ladrão, que todo mundo tá ali pra estar desviando, [...] e outra, se for cumprir, como tem que ser cumprida a lei, os meandros da lei, da forma com que está, isso torna a máquina

pública muito lenta e de uma certa forma obsoleta, você não tem como fazer um bom atendimento. Pra andar, fazer toda a parte legal ou toda a burocracia, dar todo o atendimento no tempo que eles querem, da forma com que tem que andar, a burocracia é muito grande, é muito grande mesmo, então acaba o que, você quer, você quer atender, quer atender, porém eles te dão ali seis meses pra você arrumar um determinado problema [...] e você leva oito, porque você tenta por aqui não dá, você tenta por ali não dá, então você tem que seguir uma linha mestra ali das leis e legislação e isso te trava aqui, te trava aqui, aí você tem que resolver aqui, aí você vai lá em cima, muitas vezes como acontece, eu tenho que passar para o jurídico, o jurídico diz o seguinte “olha vamos esperar, deixa eu ver, deixa eu consertar”, então... (Informação verbal)³³.

Desse modo, o secretário destaca a dificuldade em realizar todas as ações necessárias de uma vez só e, sobre isso, Gil (2016) lembra que, considerando as grandes debilidades da educação brasileira, a lógica incorporada de se fazer tudo ao mesmo tempo, não dá conta da realidade, já que os recursos financeiros são finitos. E ainda, como o secretário pontuou, a própria morosidade do processo administrativo atua como um impeditivo, neste sentido, destaca-se aqui, como bem cobrou o TCE-PR nas auditorias, a importância da realização do planejamento para organizar as ações necessárias de modo a garantir o direito à educação das crianças plenamente.

O secretário também relatou a necessidade que a SME tem de buscar informações e ajuda junto a outros municípios para realização e formatação de documentação, isto porque, não tinham conhecimento de muitos documentos solicitados pelo TCE-PR. Nesse sentido destacou a necessidade de comunicação do TCE-PR com os municípios, pois considerando a atual configuração da SME, não conseguem se dedicar à busca por normativas e resoluções aprovadas recentemente, de modo que, se o tribunal encaminhasse tal documentação, as exigências seriam mais fáceis e rapidamente atendidas. Destacou ainda que, não somente o TCE-PR, mas a própria documentação expedida pelo MEC.

Assim, pontua-se novamente, a necessidade de formação junto às SME, de modo mais contundente naquelas de municípios de pequeno porte, que por vezes contam com pouco pessoal e falta de qualificação técnica, como destacado anteriormente por Pinto (2014). Sendo que o próprio secretário coloca em sua fala a necessidade do TC também ser um órgão orientador:

E muitas vezes o que falta? A orientação. Então muitas vezes, pelo nosso ver, pelo que eu vejo, muitas vezes ele [auditores] vem para punir e não para orientar [...]. Então é um complicador que nós vamos aí, então a relação entre secretaria de

³³ SCHMIDT, K. C. S. **Entrevista concedida pelo Secretário Municipal de Educação de Braganey.** Braganey, fev. 2019.

educação e Tribunal de Contas [...] fica [...] uma relação não muito amistosa por esse motivo né (Informação verbal)³⁴.

Desse modo, o secretário entende que após a realização das visitas, das entrevistas e da análise dos documentos, o TCE-PR poderia reservar um momento para orientar os municípios quanto ao atendimento das recomendações. Sendo que, nesse momento, o TCE-PR também poderia ouvi-los quanto à realidade educacional vivenciada, aos esforços realizados até então e às demandas remanescentes conforme a ótica do gestor, pois, conforme o secretário, muitas vezes o TCE-PR não sabe como está a situação financeira do município e se ele tem condições de executar as recomendações

Sobre esse processo de acompanhamento por parte do TCE-PR da realização das recomendações, diferente do município de Bela Vista da Caroba, em Braganey, o secretário disse ter recebido recentemente um ofício do TCE-PR informando o retorno dos auditores ao município para verificação do cumprimento das recomendações, que conforme o secretário, não foram atendidas em sua totalidade devido a existência de impedimentos administrativos legais que dificultaram a chegada no patamar desejado.

Assim, o entrevistado enuncia que nem sempre a atuação do TCE-PR contribui para melhoria da gestão, pois a coerção que esta exerce sobre o gestor que, como relatou, tem uma série de obrigações a cumprir, bem como dificuldades para implementar todas as políticas e programas de uma só vez, implica em uma atuação de “medo”:

Bom, o Tribunal de Contas na minha visão é um órgão fiscalizador, ele tá aí para fiscalizar, porém, o que que acontece, nós vemos assim que hoje [...] ele tem sido, eu não digo um vilão, mas ele tem sido um órgão que [...] tem trazido assim um certo temor pra todos os secretários. Isso nós falamos porque eu faço parte da Undime tá, fazendo parte da diretoria é, estadual e temos contato [...]. Então ficou assim, uma relação um pouco complicada, uma relação de medo, uma relação de temor, por quê? Porque simplesmente chegam já colocando banca e simplesmente falando que é por aqui ou se não a coisa fica complicada e como nós estávamos assumindo, então ficou ruim né (Informação verbal)³⁵.

Desse modo, tal relato destaca uma ação do TCE-PR diferente do que prevê a auditoria operacional, que como visto em Rodrigues (2014), é aquela de cunho pedagógico, que não tem foco apenas na legalidade. Esse posicionamento também pode ser observado na fala do auditor entrevistado ao dizer que os municípios que não cumprissem as

³⁴ SCHMIDT, K. C. S. **Entrevista concedida pelo Secretário Municipal de Educação de Braganey.** Braganey, fev. 2019.

³⁵ SCHMIDT, K. C. S. **Entrevista concedida pelo Secretário Municipal de Educação de Braganey.** Braganey, fev. 2019.

recomendações teriam a certidão liberatória bloqueada - documento exigido por órgãos repassadores de recurso, assim tais municípios ficariam com o acesso a recursos financeiros comprometidos. No entanto, o auditor destacou que poucos municípios não estavam cumprindo as recomendações, conjuntura evidenciada também pela fala do secretário de Braganey, que diz ter movimentado a SME e atendido cerca de 80% das recomendações.

Apesar das dificuldades relatadas pelo secretário, este pontua também aspectos positivos da participação nessa auditoria como, o reconhecimento do que o município estava em falta naquele momento e o que precisava melhorar no âmbito do atendimento educacional. No entanto, fica evidenciado no decorrer da sua fala a necessidade de uma atuação mais orientadora por parte do TCE-PR, que considere as especificidades e a realidade do município, de modo que este ganhe voz no processo de fiscalização para que o TCE-PR possa considerar os processos que estão sendo realizados, não somente a situação atual, já que os municípios reclamam não ter condições de atender a todas as demandas.

Justificativa já pontuada nesse trabalho por meio da discussão realizada por Ferreira (2018), que aborda a disputa pelo fundo público no contexto de ampliação do direito à Educação Infantil. Evidenciando que, apesar dos esforços dos entes municipais para cumprir as exigências legais quanto à ampliação do acesso à Educação Infantil, estes têm se mostrado insuficientes, o que denota a necessária ampliação do papel da União no financiamento educacional.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

O objetivo dessa pesquisa foi analisar a atuação do TCE-PR na fiscalização da política educacional, o qual verificou por meio de auditorias o cumprimento do PNE (2014-2024), em específico da “Meta 1”, que se refere ao direito à Educação Infantil. Em resposta à questão que orientou essa pesquisa, pode-se concluir que a fiscalização realizada pelo TCE-PR tem se atentado para o conteúdo da política e incidido sobre ela por meio da realização de recomendações aos municípios auditados.

Inicialmente, buscou-se compreender, por meio de uma revisão de literatura, o contexto de atuação do TC como órgão de controle do Estado, suas competências e seu papel na garantia do direito à educação. A CF/1988 estabelece nos artigos 70 e 71 as competências do TC, que de modo geral, se referem ao controle e a fiscalização de recursos públicos. A referida Carta Magna ampliou o escopo de atuação do órgão, incluindo a realização de auditoria contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial quanto à legalidade, legitimidade, economicidade, aplicação das subvenções e renúncia de receitas (BRASIL, 1988, Art. 70), já que na constituição anterior havia apenas a previsão de fiscalização financeira e orçamentária (BRASIL, 1967, Art. 71).

A partir dessa base legal, observou-se que autores como Carvalho (2006) e Speck (2013) entendem que a ampliação das competências do órgão permite que este vá além da fiscalização formalista, financeira e contábil, mas realize também a avaliação do cumprimento das metas do governo. Assim como defendem Rodrigues (2014) e Garcia (2017), que entendem que tal ampliação inclui a fiscalização de políticas públicas. No entanto, percebe-se que ainda que ampliadas, as competências elencadas na CF/1988 não se referem diretamente à fiscalização de políticas públicas, como é o caso do PNE.

Em consonância com a defesa de Carvalho (2006) e Speck (2013), a Lei Orgânica do TCE-PR (Lei complementar nº 113 de 15/12/2005) prevê a realização de acompanhamento das metas de suas unidades, o que pode, de certa forma, legitimar a fiscalização das metas do PNE realizada pelo órgão. Como explicou o auditor do TCE-PR entrevistado nessa pesquisa, além da participação no Acordo de Cooperação Técnica e Operacional firmado pela Atricon, MEC, FNDE e IRB em 2016, a fiscalização de políticas públicas se constituiu como uma das motivações para realização da auditoria que fiscalizou o cumprimento da “Meta 1” do PNE nos municípios paranaenses, isto porque o TCE-PR buscava se aproximar da sociedade por meio de ações que a beneficiassem e vislumbrou essa possibilidade na fiscalização da política de Educação Infantil.

Na sequência foram realizadas reflexões acerca da trajetória de reconhecimento da Educação Infantil como direito social no Brasil e, por conseguinte, do planejamento de políticas públicas para sua efetivação por meio do PNE (2014-2024), destacando características do financiamento dessa etapa educacional. Apresentando ainda dados acerca do contexto da oferta de vagas na Educação Infantil, que apesar de ter expandido nos últimos anos, ainda se encontra aquém da meta estabelecida no referido plano. Ademais, discutiu-se também a incipiência da atuação dos TCs no país, especialmente quanto a sua recente intenção de fiscalizar a política educacional, já que o órgão parece distanciar-se de funções propriamente suas, como a análise financeira e orçamentária, e assumir novas atribuições.

Após a discussão teórica apresentada nos dois primeiros capítulos do trabalho, buscou-se identificar e analisar os limites e as possibilidades da atuação do TCE-PR na fiscalização da “Meta 1” do PNE. Para tanto, foram analisados documentos que pautaram a atuação do referido órgão nesta ação, como a Resolução nº 03/2015 que trata das diretrizes de controle externo relacionadas às despesas com educação (ATRICON, 2015); o Acordo de Cooperação Técnica e Operacional firmado pela Atricon junto ao MEC, o FNDE e o IRB em março de 2016 (ATRICON *et al*, 2016); a Portaria Conjunta publicada no dia 29 de março de 2016 pela Atricon e o IRB que instituiu o GT (ATRICON; IRB, 2016b); e o documento “Metas do Plano Nacional de Educação (PNE): Relatório Final do Grupo de Trabalho Atricon-IRB” publicado em 2016 para orientar as ações dos TCs do Brasil (ATRICON; IRB, 2016a).

A análise desses documentos permitiu a compreensão de aspectos iniciais da atuação do TCE-PR, como a observação de que o órgão iniciou a fiscalização dos municípios ainda antes do Acordo de Cooperação Técnica e Operacional firmado pelo Atricon com o MEC, o FNDE e o IRB, isto porque, o TCE-PR deu início a auditoria em 2015 com o “Projeto Piloto de Fiscalização Integrada” em dez municípios do estado. Tal análise, possibilitou ainda, uma aproximação com a forma de organização, os mecanismos e os instrumentos empregados nesta fiscalização, que auxiliaram a pesquisadora na leitura dos relatórios gerais e individuais de auditoria, bem como na análise das entrevistas, permitindo a identificação de possibilidades e limitações na fiscalização realizada pelo TCE-PR.

Após essa primeira aproximação com o processo de fiscalização do PNE pelos TCs, iniciou-se a leitura dos relatórios gerais e individuais elaborados pelo TCE-PR depois das auditorias realizadas nos 80 municípios do estado, o que permitiu conhecer as motivações, objetivos e os aspectos analisados pelo órgão. Assim, destaca-se inicialmente que, apesar da Atricon ser a instituição que integra os membros dos TCs e ter elaborado uma série de orientações para realização da fiscalização do PNE, o TCE-PR não incorporou todas as

recomendações, mas elencou aspectos próprios para análise do cumprimento do PNE em seus municípios, incluindo alguns que não foram citados nas orientações da Atricon e deixando de fora outros. Duas das orientações não incorporadas pelo TCE-PR foram a promoção de ações para o fortalecimento do SIOPE e a articulação com diferentes órgãos estatais de controle, apesar de ambas se mostrarem relevantes para fiscalização do PNE, bem como, de outras políticas educacionais. Isto porque, o fortalecimento e a articulação com outros órgãos de controle pode potencializar a ação pretendida e defendida pelos TCs, de modo especial com aqueles do próprio município, como a Câmara de Vereadores e os CACS, já que esses são atores mais perenes e estáveis dentro do contexto municipal, diferente dos TCs, que atuam junto a todos os municípios do estado e acabam enfrentando limitações institucionais para incluir a totalidade dos entes em cada ação.

Assim, diante dos aspectos incluídos na fiscalização do PNE pelo TCE-PR, observa-se que os servidores deste TC têm alto grau de discricionariedade na escolha da agenda de fiscalização, nos aspectos analisados durante a realização das auditorias, bem como, na elaboração das recomendações, feitas de acordo com as interpretações do grupo. A escolha da “Meta 1” para iniciar a fiscalização também denota essa autonomia, pois como explicou o auditor do TCE-PR, esta foi escolhida pelo órgão e não delimitada pela Atricon. O TCE-PR elegeu a “Meta 1” para fiscalizar tendo em vista a proximidade da data estabelecida para seu cumprimento, a disponibilidade de dados e o fato dessa meta ser de responsabilidade dos municípios, isto porque o auditor relatou certa dificuldade interna na fiscalização do ente estadual, que é de incumbência de outro nível hierárquico dentro do órgão. Desse modo, o TCE-PR parece ter autonomia decisória no planejamento de suas atividades e na cobrança dos municípios sob sua jurisdição, como exposto, inclusive, no seu Regimento Interno (PARANÁ, 2006, Art. 150, inciso XIX e Art. 252).

No que diz respeito aos relatórios, destaca-se que nestes estão elencados os achados e as recomendações de auditoria. Na parte que congrega as informações gerais, sem citar as especificidades municipais, foram contabilizados 25 achados e quatro recomendações no ano de 2015; outros 21 achados e duas recomendações em 2016; e 14 achados e três recomendações em 2017, último ano da auditoria. Nos relatórios individuais, que apresentam a situação de cada município, o TCE-PR elencou 12 achados diferentes em 2015, que geraram 23 recomendações; 17 achados em 2016 com 64 recomendações; e 23 achados em 2017 com 75 recomendações.

Os achados mais apontados foram: “ausência de publicação da lista de espera” (2015); “ausência de publicação da lista de espera para matrícula na Educação Infantil” (2016); e

“espaços físicos inadequados para o atendimento dos alunos matriculados na Educação Infantil” (2017). Já a recomendação mais feita pelo TCE-PR, considerando os três anos de fiscalização, foi a implementação de ações para ampliar e adequar os espaços físicos destinados à Educação Infantil, que apareceram 87 vezes.

Desse modo, verificou-se que o número de achados e recomendações foram sendo ampliados no decorrer dos anos de fiscalização, ainda que no último ano o número de municípios auditados tenha diminuído, já que em 2015 foram 10 municípios auditados, em 2016 outros 40 e em 2017 foram 30 municípios. Outro dado relevante refere-se aos achados e recomendações mais elencadas pelo TCE-PR, que discorrem sobre a adequação dos espaços físicos das instituições, indicando ser este o aspecto mais observado pelo TCE-PR e, possivelmente, a maior fragilidade dos municípios.

Na sequência, foram realizadas entrevistas com sujeitos que participaram diretamente desse processo, sendo um auditor do TCE-PR que atuou nas auditorias realizadas em 2015, 2016 e 2017 e dois secretários municipais de educação, de Bela Vista da Caroba e Braganey, que receberam a equipe do TCE-PR para realização da fiscalização no ano de 2017. Destaca-se primeiramente a existência de um consenso entre quem fiscalizou (auditor) e quem foi fiscalizado (secretários) sobre a importância da política de Educação Infantil, sua necessária priorização na agenda política e a relevância da atuação do TCE-PR nessa fiscalização.

A entrevista realizada com o auditor do TCE-PR, permitiu a identificação de elementos importantes para a pesquisa, como as mudanças institucionais ocorridas no próprio órgão após realização da fiscalização do PNE, quais sejam: i) a proposição de um novo modelo para prestação de contas; ii) a reorganização das diretorias que atuavam por temática e passaram a realizar as fiscalizações por processo de trabalho; e ainda, iii) a mudança no enfoque das fiscalizações, que passou apenas da análise contábil dos recursos gastos com a educação para análise da implementação de políticas públicas, se atentando a aspectos de planejamento, organização do espaço físico e provimento de pessoal.

Já os dados coletados por meio das entrevistas com os secretários foram categorizados a fim de compreender a atuação do TCE-PR na fiscalização da “Meta 1” do PNE a partir da percepção dos entes municipais. As falas dos secretários permitem a identificação de posicionamentos similares em alguns aspectos, porém distintos em outros, isto porque ambos destacam que a fiscalização contribuiu para que o município identificasse suas fragilidades, bem como as exigências legais em vigor para buscar atendê-las. No entanto, divergem quanto ao modo de atuação do TCE-PR no município, já que o secretário de Bela Vista da Caroba diz ter sido ouvido pelos auditores, avaliando positivamente todo processo, apesar de contestar

grande parte dos achados e recomendações da auditoria nas respostas dadas ao órgão e registradas no relatório. Enquanto que o secretário de Braganey, que não contestou nenhum dos achados e recomendações no relatório, elencou várias críticas à atuação do TCE-PR, como desconsideração das especificidades locais, postura coercitiva, falta de oitiva e orientação.

Tais análises levam à reflexão acerca da emissão de recomendações aos municípios fiscalizados pelo TCE-PR, esta que faz parte das etapas de fiscalização elencadas por Speck (2013). Assim, os dados analisados na pesquisa permitem destacar quatro aspectos importantes, o primeiro deles é a necessidade e a importância da presença de pessoal técnico especialista em diferentes áreas do conhecimento dentro do TC. A atenção a esse aspecto se fundamenta na influência exercida pela instituição em seus jurisdicionados, como pode ser observado nos trabalhos de Davies (2003a, 2003b, 2006, 2007a, 2007b, 2010a, 2010b, 2013a, 2013b) e nas falas dos secretários municipais de educação entrevistados.

Apesar de ouvir especialistas da área educacional em 2016, o TCE-PR não conta com servidor dessa área, portanto, não realizou diálogo com especialistas nos demais anos de fiscalização, mesmo tendo elaborado uma série de recomendações que incidem na política educacional, que estão para além de elementos como o planejamento, o orçamento e a aplicação de recursos, que é o campo em que atuam os servidores do TCE-PR, como visto na análise dos relatórios de auditoria. Essa aproximação do TCE-PR com especialistas da área, que pode ser caracterizada como temporária, evidencia a necessidade de políticas institucionais que garantam tal ação continuamente, de forma que a fiscalização, análise e elaboração de recomendações para o cumprimento ou aprimoramento de determinada política possa, no mínimo, contar com a expertise de especialistas na área.

O segundo aspecto referente à elaboração das recomendações trata do papel de ator de políticas públicas que vem sendo desempenhado pelo TCE-PR. Corroborando com os achados de Garcia (2017), os resultados dessa pesquisa também evidenciam a influência exercida pelo TCE-PR no conteúdo e nos resultados da política pública de Educação Infantil em âmbito local por meio da emissão de recomendações. Estas indicam aos administradores municipais o que deve ser priorizado, como pode ser observado nas recomendações feitas aos municípios paranaenses, que priorizam a adequação de espaços físicos já existentes em detrimento da ampliação de vagas por meio da construção de novas instituições, por exemplo. Apesar de serem recomendações, o não atendimento destas pode implicar no bloqueio da certidão liberatória dos municípios, como explicou o auditor do TCE-PR, exercendo certa pressão para que sejam atendidas. Desse modo, semelhante a outros atores, como o Ministério Público, o

TCE-PR tem cobrado dos municípios a realização de ações no âmbito educacional e, por vezes, interferido em seu poder discricionário por meio da pressão que exerce nesses entes.

O terceiro aspecto destacado refere-se à previsão de orçamento e recursos para o cumprimento das metas e recomendações. Como explicou o auditor do TCE-PR, este aspecto não foi considerado na fiscalização, portanto, as recomendações foram feitas sem a análise da capacidade financeira e orçamentária dos municípios, desconsiderando os esforços realizados pelo ente ou mesmo a falta deles para o cumprimento das metas estabelecidas no PNE. Desse modo, percebe-se que apesar do TCE-PR dispor de autonomia na condução da fiscalização dos seus municípios quanto ao cumprimento do PNE, este escolhe não considerar aspectos da realidade dos entes fiscalizados, mesmo elencando nos relatórios de auditoria dados referentes ao contexto social e econômico, tais informações parecem não ser consideradas na análise da situação do atendimento à Educação Infantil no município, o que pode ser caracterizado como uma desconexão do TCE-PR com a realidade local.

E ainda, mesmo não tendo observado a previsão de recursos, os achados da auditoria indicam que o TCE-PR solicitou aos municípios a apresentação de um planejamento compatível com a execução do PNE. Logo, o TCE-PR considera importante a elaboração de um planejamento para o alcance da “Meta 1”, mas não se atenta para existência de dotação orçamentária que viabilize a execução do que foi planejado. Esta análise poderia indicar a necessidade de atuação cooperativa por parte de outros entes federados na garantia do direito à Educação Infantil. Nesse sentido, cabe lembrar que os planos precisam ser incluídos no “ciclo orçamentário”, já que sem dotação orçamentária, dificilmente serão implementados (GIL, 2016).

Por fim, o quarto e último aspecto destacado trata do monitoramento das recomendações feitas pelo TCE-PR. O último ano de fiscalização do cumprimento da “Meta 1” do PNE pelos municípios paranaenses foi 2017, sendo que em 2018 o TCE-PR não retornou aos municípios para monitorar se estes estavam cumprindo as recomendações. Como pontuado pelo auditor entrevistado, o TCE-PR iria iniciar esse trabalho sem necessariamente retornar aos entes auditados, mas cobraria a situação por meio eletrônico solicitando documentos que comprovassem a efetivação das recomendações. Entende-se como relevante esse processo de monitoramento tendo em vista a efetividade da fiscalização, já que sem a cobrança do TCE-PR muitos municípios podem não se atentar para o cumprimento das recomendações, fazendo com que essa fiscalização não alcance os objetivos a que se propõe.

Nesse sentido, destaca-se novamente aqui a importância do estabelecimento de diálogo com interlocutores que exerçam funções de controle do poder público, como os

CACS e o próprio Poder Legislativo municipal, de modo que esses órgãos sejam fortalecidos e cumpram seu papel de fiscalizador. Já que conforme os dados apresentados nesse trabalho, o TC vem atuando de forma centralizada e autocentrada em suas ações, não valorizando outros agentes políticos e sociais envolvidos que podem corroborar e intensificar continuamente com a ação do TC dentro do município.

Outra discussão importante levantada através dos dados dessa pesquisa refere-se à interferência do TC na discricionariedade administrativa: qual o limite da atuação do TC na fiscalização da política educacional, levando em conta as competências definidas constitucionalmente para o órgão? As recomendações analisadas neste trabalho denotam a intenção do TCE-PR em cobrar a efetivação do direito a Educação Infantil, considerando diferentes aspectos, como a elaboração de planejamento, a adequação de espaços físicos e a de pessoal. Contudo, há casos, em que o detalhamento do modo como deve operar o administrador municipal, indicado por meio das recomendações detalhadas feitas pelo TC, pode acarretar em interferência indevida na discricionariedade administrativa, a exemplo da realização da busca ativa de crianças de quatro e cinco anos de idade, ainda que os municípios afirmassem estar realizando por meio de informações coletadas junto aos agentes de saúde, esta prática foi desconsiderada pelo TCE-PR, que solicitou nova realização da busca indicando a utilização da plataforma Busca Ativa Escolar (desenvolvida pela UNICEF).

Tal situação corrobora com a discussão trazida por Garcia (2017), que destaca a típica tensão entre os órgãos de controle e aqueles que são controlados. Assim, os órgãos de controle geralmente são criticados quanto a sua competência e qualificação para desenhar a política pública, bem como a sua legitimidade para estabelecer as prioridades que devem ser atendidas pelo administrador durante seu mandato (GARCIA, 2017).

Tal reflexão torna-se relevante, considerando que cabe ao TC a realização de fiscalizações por meio de auditorias de natureza contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial nas unidades administrativas do Poder Executivo (BRASIL, 1988, Art. 71), e desse modo, como defende Rodrigues (2014) e Garcia (2017), a avaliação de políticas públicas também estaria no seu bojo de atuação. No entanto, cabe questionar se a incidência sobre esta, por meio do detalhamento de determinadas recomendações, não estaria ultrapassando suas competências.

Destaca-se também, que a escolha da “Meta 1” pelo TCE-PR evidencia uma focalização apenas nos municípios. Ainda que a CF/1988 e o próprio PNE determinem a existência de cooperação da União para o alcance das metas e estratégias, ao fiscalizar a situação do cumprimento dessa meta, o TCE-PR olha para os municípios isoladamente, sem

considerar as ações da União, bem como dos estados, desse modo, pode-se verificar certa tendência de “culpabilização” desse ente. Apesar da função dos TCs ser fiscalizar e apontar as irregularidades, quando observa políticas educacionais, é necessário levar em conta que estas são intergovernamentais e há ações do ponto de vista socioeconômico que precisam ser consideradas, como a situação financeira e orçamentária do município fiscalizado, de modo que, observar apenas se este está cumprindo ou não a meta estabelecida nacionalmente sem considerar tais aspectos, denota tal tendência de “culpabilização”.

Não se pode esquecer que a cobrança pelo cumprimento do PNE apenas aos municípios configura-se como um equívoco político e legal, já que não há menção de que essa responsabilidade seja exclusiva dos municípios, mas pelo contrário, a legislação prevê ação articulada, suplementação da União e ação conjunta, de modo que o PNE prevê cooperação interfederativa para implementação da política de Educação Infantil e, nesse sentido, mostra-se relevante chamar a atenção para a necessidade do Sistema Nacional de Educação (SNE), já que a interlocução e a ação conjunta dos entes federados são peças chaves do SNE e, portanto, da efetivação do PNE.

Apesar de focalizar as ações municipais, o TC deixa de lado o planejamento elaborado por estes entes ao eleger a meta estabelecida no PNE e não nos PME para fiscalização, desconsiderando a existência e relevância dos planos intermediários, que devem expressar a demanda e o contexto local no que diz respeito ao planejamento educacional. Tal situação tem provocado novas reflexões e questionamentos, como: qual a finalidade dos PEE e dos PME? Como são avaliados? Não seriam os PEE e PME que de fato deveriam ser implementados?

Essas reflexões também levam a atentar para o fato de o TCE-PR não ter fiscalizado todos os municípios do estado, mas uma amostragem. Desse modo, tem apenas retratos parciais da situação do atendimento na Educação Infantil, sendo necessário olhar também o processo, as continuidades e descontinuidades dentro da realidade dos municípios. Cabe ressaltar ainda que os aspectos analisados nos três anos de auditoria também não foram os mesmos, assim, os 80 municípios auditados foram avaliados considerando questões diferentes, o que faz pensar que a atuação do TC tem maior relação com a ideia de exemplaridade, ou seja, faz a ação em determinados municípios para mostrar para os outros e atentá-los para o fato de que talvez sejam os próximos.

Por outro lado, a fiscalização do cumprimento da “Meta 1” do PNE pelo TCE-PR contribuiu para ampliação da garantia do direito à Educação Infantil no estado. Como destacado nos relatos das entrevistas, crianças que estavam fora da pré-escola nos municípios fiscalizados foram localizadas e matriculadas após apontamentos do TCE-PR. Sendo assim, a

atuação do TCE-PR nessa fiscalização também evidencia uma dedicação por parte do órgão no monitoramento da política nacional e local de Educação Infantil.

Além dessas ações diretas, o TCE-PR também alertou os municípios quanto à necessidade de instrumentos de planejamento para organização financeira e orçamentária, importantes para o cumprimento dos PME, já que, por vezes, estes acabam não direcionando esforços para elaboração e implementação de documentos dessa natureza, ou quando o fazem, não consideram demandas reais, mas elaboram apenas para cumprir obrigações. Desse modo, muitos municípios podem ter se atentado para esta necessidade por meio da realização da fiscalização e da solicitação para o cumprimento das recomendações feitas pelo TCE-PR.

Destaca-se, por fim, a potencialidade do TC na formação de administradores públicos, conselheiros e sociedade civil organizada no que diz respeito à elaboração de planejamentos, orçamentos e controle dos recursos públicos, conforme previsto em sua Lei Orgânica (PARANÁ, 2005, Art. 104, §2º) e na própria finalidade das auditorias operacionais que, conforme Rodrigues (2014) devem priorizar as ações pedagógica e não de sanções. Sendo esta uma das solicitações do secretário municipal de educação de Braganey, que evidencia a necessidade de formação técnica junto aos secretários e suas equipes de forma que possam atender as exigências legais. E ainda, na elaboração e publicação de dados que expressem a síntese dos gastos públicos em educação, de forma a promover o fortalecimento do controle e acompanhamento social desses recursos.

Assim, é possível concluir que a fiscalização do TCE-PR no cumprimento do PNE, se caracteriza como uma atuação incipiente e que vai além da preocupação com a execução e a lisura orçamentária. Observou-se que o TC não tem atuado apenas na avaliação de políticas, mas na definição de sua agenda em âmbito municipal, já que as recomendações recebidas pelo órgão são colocadas no topo da agenda política local, fazendo com que os gestores municipais dediquem esforços prioritários para seu atendimento, tendo em vista a possibilidade de sanções pela falta de cumprimento.

Desse modo, a recente atuação do TCE-PR na fiscalização do PNE evidencia sua participação no controle da execução de políticas públicas, o que de fato configura esse objeto como um tema relevante e novo na pesquisa em políticas educacionais. Assim destaca-se que essa discussão não se esgota aqui, mas a partir dessas reflexões novos questionamentos podem ser propostos, de modo especial sobre o papel exercido pelo TC nesse cenário, que tem se mostrado como um importante ator de políticas educacionais.

REFERÊNCIAS

ANPEd - Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Educação. **Documento:** por um plano nacional de educação (2011-2020) como política de Estado. Revista Brasileira de Educação v. 16 n. 47 maio-ago. 2011. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/rbedu/v16n47/v16n47a11>>. Acesso em: 23 jul. 2017.

ATRICON, Associação dos Membros dos Tribunais de Contas do Brasil. **Resolução Atricon nº 03/2015**. Recife, 2015.

_____. **Regimento Interno da Associação dos Membros dos Tribunais de Contas do Brasil**. Brasília-DF, 2018. Disponível em: <<http://www.atricon.org.br/wp-content/uploads/2019/10/Regimento-Interno-da-Atricon.pdf>>. Acesso em: 22 out. 2019.

ATRICON, Associação dos Membros dos Tribunais de Contas do Brasil. *et al.* **Acordo de Cooperação Técnica e Operacional**. Brasília, DF, 2016. Disponível em: <http://www.tce.ms.gov.br/portal/admin/uploads/Minuta_Acordo_PNE.pdf>. Acesso em: 24 set. 2017.

ATRICON, Associação dos Membros dos Tribunais de Contas do Brasil; IRB, Instituto Rui Barbosa. **Metas do Plano Nacional de Educação (PNE):** relatório final Grupo de Trabalho Atricon-IRB / Associação dos Membros dos Tribunais de Contas do Brasil, Instituto Rui Barbosa. Cuiabá, 2016a.

_____. **Portaria Conjunta nº 01, de 29 março de 2016**. Brasília, DF, 2016b. Disponível em: <<http://www.atricon.org.br/wp-content/uploads/2016/07/PortariaConjunta012016grupodetrabalhoIRB-Atricon..pdf>>. Acesso em: 23 set. 2017.

BASSI, M. E. Financiamento da educação infantil em seis capitais Brasileiras. **Cadernos de Pesquisa**, v. 41, n. 142, p. 116–141, 6 jun. 2011.

BASSI, M. E.; CAMARGO, R. B. de. Participação e controle social no Fundef e no Fundeb. **Poiésis**, v. 2, p. 105–118, 2009.

BRASIL. **Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil**. Rio de Janeiro, 1891. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao91.htm>. Acesso em: 2 maio 2018.

_____. **Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil**. Rio de Janeiro, 1934. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao34.htm>. Acesso em: 2 maio 2018.

_____. **Constituição dos Estados Unidos do Brasil**. Rio de Janeiro, 1937. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao37.htm>. Acesso em: 2 maio 2018.

_____. **Constituição dos Estados Unidos do Brasil**. Rio de Janeiro, 1946. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao46.htm>. Acesso em: 2 maio

2018.

_____. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, 1967. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao67.htm>. Acesso em: 2 maio 2018.

_____. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, 1988. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm>. Acesso em: 2 maio 2018.

_____. **Lei nº 9.394 de 20 de dezembro de 1996**. Brasília, DF, 1996a. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9394.htm>. Acesso em: 19 ago. 2019.

_____. **Lei nº 9.424 de 24 de dezembro de 1996**. Brasília, DF, 1996b. Disponível em: <<http://portal.mec.gov.br/seesp/arquivos/pdf/lei9424.pdf>>. Acesso em 05 nov. 2019.

_____. **Lei nº 10.172 de 9 de janeiro de 2001**. Brasília, DF, 2001. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/leis_2001/l10172.htm>. Acesso em: 19 ago. 2019.

_____. **DECRETO Nº 6.003 DE 28 DE DEZEMBRO DE 2006**. Brasília, DF, 2006. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/Ccivil_03/_Ato2004-2006/2006/Decreto/D6003.htm>. Acesso em: 2 maio 2018.

_____. **Lei nº 11.494 de 20 de junho de 2007**. Brasília, DF, 2007. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2007/Lei/L11494.htm#art46>. Acesso em 21 out. 2019.

_____. Ministério da Educação. Conferência Nacional de Educação. **Construindo o sistema nacional articulado de educação: o Plano Nacional de Educação, diretrizes e estratégias; documento final**. Brasília, DF: MEC, 2010.

_____. **Lei nº 13.005 de 25 de junho de 2014**. Brasília, DF, 2014a. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2014/lei/l13005.htm>. Acesso em: 2 maio 2018.

BRASIL, Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira. **Relatório do 2º Ciclo de Monitoramento das Metas do Plano Nacional de Educação**. Brasília, DF: 2018. Disponível em: <http://portal.inep.gov.br/informacao-da-publicacao/-/asset_publisher/6JYIsGMAMkW1/document/id/1476034>. Acesso em 05 jun. 2018.

BRASIL, Ministério da Educação. Secretaria de Educação Básica. Secretaria de Educação Continuada, Alfabetização, Diversidade e Inclusão. Secretaria de Educação Profissional e Tecnológica. Conselho Nacional da Educação. Revisão das Diretrizes Curriculares Nacionais para a Educação Infantil. In: MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO. SECRETARIA DE EDUCAÇÃO BÁSICA. DIRETORIA DE CURRÍCULOS E EDUCAÇÃO INTEGRAL. BRASÍLIA: MEC, SEB, D. (Ed.). **Diretrizes Curriculares Nacionais Gerais da Educação Básica**. Brasília, DF: 2013. p. 80–101.

BRASIL, Tribunal de Contas da União. **Referencial básico de governança aplicável a**

órgãos e entidades da administração pública. Brasília, DFTCU, Secretaria de Planejamento, Governança e Gestão, 2014b. Disponível em: <file:///C:/Users/katia/Downloads/Referencial_b_sico de governan_a.PDF>. Acesso em: 7 abr. 2019.

_____. **Vocabulário de controle externo do Tribunal de Contas da União.** Brasília, DF. Instituto Serzedello Corrêa, Centro de Documentação, 2015. Disponível em: <<https://portal.tcu.gov.br/lumis/portal/file/fileDownload.jsp?fileId=8A8182A25232C6DE015265358C6F16B6&inline=1>> Acesso em: 9 abr. 2019.

CARVALHO, F. A. F. **O controle dos recursos da educação: uma análise da atuação do Tribunal de Contas dos Municípios do Estado do Pará.** Belém - PA: Universidade Federal do Pará (UFPA), 2006.

CELLARD, A. A análise documental. In: **A pesquisa qualitativa: enfoques epistemológicos e metodológicos.** 4ª ed. Petrópolis, RJ: Vozes, 2014. p. 295–316.

DAVIES, N. Tribunal de Contas faz as contas ou faz de conta na fiscalização das receitas e gastos em educação? **Revista Brasileira de Política e Administração da Educação**, v. 19, p. 1–12, 2003a.

_____. Tribunais de Contas e seus procedimentos de verificação dos recursos da educação. **RBPAE**, v. 19, n. 1, 2003b.

_____. Os Tribunais de Contas de São Paulo e sua avaliação dos gastos governamentais em educação. **Rede Financiamento UFPR (FINEDUCA)**, p. 1–15, 2006.

_____. Os Tribunais de Contas da Paraíba e do Mato Grosso e a verificação da aplicação dos recursos vinculados à educação. **ANPAE**, p. 137–202, 2007a.

_____. Aplicação dos recursos vinculados à educação: as verificações do Tribunal de Contas de Mato Grosso. **Revista Brasileira de Estudos Pedag. (RBEP)**, v. 88, n. 219, p. 345–362, 2007b.

_____. Os Procedimentos adotados pelo Tribunal de Contas do Piauí para a verificação das receitas e despesas vinculadas à educação. **Educação & Sociedade**, v. 31, n. 110, p. 93–111, 2010a.

_____. Os procedimentos adotados pelos Tribunais de Contas da Bahia para a verificação das receitas e despesas vinculadas à educação. **Ensaio: Avaliação e Políticas Públicas em Educação**, v. 18, n. 66, p. 139–156, 2010b.

_____. A fiscalização das receitas e despesas do ensino em Minas Gerais. **Cadernos de Pesquisa**, v. 43, n. 149, p. 518–541, 2013a.

_____. Educação do Distrito Federal perdeu bilhões com erros do Tribunal de Contas. **Linhas Críticas**, v. 19, n. 39, p. 355–372, 2013b.

DESLAURIERS, J.-P.; KÉRISIT, M. O delineamento de pesquisa qualitativa. In: **A pesquisa qualitativa: enfoques epistemológicos e metodológicos.** 4ª ed. Petrópolis, RJ: Vozes, 2014. p.

127–153.

DI PIETRO, M. S. Z. **Discrecionalidade administrativa na Constituição de 1988**. São Paulo: Atlas, 1991.

DOURADO, L. F. Plano nacional de educação, conferência nacional de educação e a construção do sistema nacional de educação: dilemas e proposições. In: CALDAS, Andréa (organizadora). **O plano nacional de educação e o sistema nacional de educação: livro 1: CONAE Paraná: reflexões e provocações**. Curitiba, Appris, 2015.

FARENZENA, N. **A política de financiamento da educação básica: rumos da legislação brasileira**. Porto Alegre: Editora da UFRGS, 2006.

_____. **Nas pegadas do salário-educação: um olhar sobre sua repartição entre esferas de governo**. Textura, Canoas, v. 19, n.40, p. 139-157, maio/ago. 2017. Disponível em: <<http://www.periodicos.ulbra.br/index.php/txra/article/view/3019/2235>>. Acesso em 03 nov. 2019.

FELDMAN, M. **Os Termos de Ajustamento de Conduta para efetivação do direito à educação infantil: considerações a partir do contexto paranaense**. Universidade Federal do Paraná (UFPR), 2017.

FERNANDES, J. U. J. **Tribunais de Contas do Brasil: jurisdição e competência**. 1ª ed. Belo Horizonte, 2003.

FERRAZ, J. P. V.; POLENA, A.; QUIRINO, S. R. FINBRA e SIOPE, o que os dados nos dizem? **XXVI Simpósio Brasileiro de Política e Administração da Educação**, 2013.

FERREIRA, D. C. K. O financiamento da Educação Infantil: uma análise dos gastos na função Educação nos municípios paranaenses (2010-2017). **VI Encontro FINEDUCA, Campinas**, 2018.

FILHO, J. A. N. DA C. **O Tribunal de Contas do Estado da Paraíba e a avaliação da gestão educacional: indicadores de desempenho, análise e perspectiva**. Universidade Federal da Paraíba (UFPB), 2014.

FLORES, M. L. R. Direito à creche e à pré-escola na vigência do Plano Nacional de Educação - Lei Federal nº 13.005/2014. **Revista Digital Multidisciplinar – Criança e Adolescente - Ministério Público Estado do Rio Grande do Sul**, 2015a.

FLORES, M. L. R. Monitoramento das metas do Plano Nacional de Educação no Rio Grande do Sul: um estudo de caso sobre a atuação do Tribunal de Contas do Estado. **37ª Reunião Nacional da ANPED**, p. 1–15, 2015b.

FÜLLGRAF, J. B. G. **A infância de papel e o papel da infância**. Florianópolis. Universidade Federal de Santa Catarina, 2001.

FURTADO, P. B. **O Fundef e o Tribunal de Contas do Estado de Santa Catarina: rupturas e intersecções**. Universidade Federal de Santa Catarina (UFSC), 2010.

GARCIA, K. C. **Novos atores de políticas públicas**: a atuação do Tribunal de Contas e do Ministério Público do Rio Grande do Sul na ampliação da oferta de vagas na educação infantil. Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS), 2017.

GIL, J. Planos educacionais: entre a prioridade e a descrença. In: **Políticas educacionais**: conceitos e debates. Curitiba - PR: Appris, 2016. p. 195.

GONÇALVES, G. **A criança como sujeito de direitos**: um panorama da produção acadêmica brasileira (1987-2013). Florianópolis. Universidade Federal de Santa Catarina, 2015.

GONÇALVES, L. F. **Atuação da Defensoria Pública do Paraná para a garantia do direito ao acesso à creche no município de Curitiba**. Universidade Federal do Paraná (UFPR), 2018.

GUIMARÃES, J. L.; PINTO, J. M. DE R. A Demanda pela Educação Infantil e os Recursos Disponíveis para o seu Financiamento. **Em Aberto**, v. 18, n. 74, p. 92–105, 2001.

IPARDES. Índice de desenvolvimento humano municipal segundo os municípios do Paraná. Instituto Paranaense de Desenvolvimento Econômico e Social. 2013. Disponível em: <http://www.ipardes.gov.br/pdf/indices/IDHM_municipios_pr.pdf>. Acesso em: 15 maio 2019.

_____. **Indicadores selecionados – Paraná**. Instituto Paranaense de Desenvolvimento Econômico e Social. 2018. Disponível em: <http://www.ipardes.pr.gov.br/pdf/indices/indicadores_selecionados.pdf>. Acesso em: 15 maio 2019.

_____. **Caderno estatístico município de Bela Vista da Caroba**. Instituto Paranaense de Desenvolvimento Econômico e Social. 2019. Disponível em: <<http://www.ipardes.gov.br/cadernos/MontaCadPdf1.php?Municipio=85745&btOk=ok>>. Acesso em: 15 maio 2019.

KRAMER, S. As crianças de 0 a 6 anos nas políticas educacionais no Brasil: educação infantil e é fundamental. **Educação & Sociedade**, v. 27, n. 96, p. 797–818, out. 2006.

KUHLMANN JUNIOR, M. **Infância e educação infantil**: uma abordagem histórica. 3ª ed. Porto Alegre: Mediação, 2004.

LESSARD, C. **Políticas educativas**: a aplicação na prática. Petrópolis, RJ: Vozes, 2016.

LÜDKE, MENGA; ANDRÉ, M. E. D. A. **Pesquisa em educação**: abordagens qualitativas em educação. São Paulo: EPU, 1986.

MACHADO, M. G. F. **A promoção da accountability na fiscalização de municípios do Rio Grande do Sul**: a atuação do TCE na implementação do Fundeb de 2007 a 2009. Porto Alegre. Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS), 2012.

MARANHÃO, J. Tribunal de Contas: natureza jurídica e posição entre os poderes. **R. Inf. Legisl.**, v. 27, p. 99–102, 1990.

MELO, G. L. S. DE. **Federalismo: o que revelam o controle de contas e o desempenho educacional? O caso do Piauí.** Universidade Federal do Piauí (UFPI), 2014.

OLIVEIRA, R. P. DE. Sobre a necessidade do controle social no Financiamento da Educação. In: **Política e trabalho na escola: administração dos sistemas públicos de educação básica.** Belo Horizonte: Autêntica, 1999. p. 221–235.

OLIVEIRA, R. P. DE; ARAUJO, G. C. DE. Qualidade do ensino: uma nova dimensão da luta pelo direito à educação. **Revista Brasileira de Educação**, 2005.

PARANÁ. **Constituição do Estado do Paraná.** Palácio XIX de Dezembro, 1989.

PARANÁ, Tribunal de Contas do Estado do. **Lei Orgânica.** Paraná, 2005. Disponível em: <<https://www1.tce.pr.gov.br/conteudo/lei-organica-e-regimento-interno-biblioteca-biblioteca/107>>. Acesso em: 29 maio 2018.

_____. **Regimento Interno.** Paraná, 2006. Disponível em: <<http://www1.tce.pr.gov.br/conteudo/documentos-oficiaisregimento-interno/108%3E>>. Acesso em: 29 maio 2018.

_____. **Relatório de Auditoria: universalização do ensino pré-escolar para crianças de 04 a 05 anos de idade.** Curitiba – PR, 2016a.

_____. **PAF 2016 Educação Infantil: Universalização da educação na pré-escola para crianças de 4 a 5 anos e ampliação da oferta de vagas em creche para crianças até 3 anos.** Curitiba – PR, 2016b.

_____. **PAF 2017 Educação Infantil.** Curitiba, 2017.

PEREIRA, F. M. Tribunal de Contas do Paraná: instituição, política e história (1947-2017). **Revista NEP-UFPR (Núcleo de Estudos Paranaenses)**, v. 3, n. 3, p. 106–117, 2017.

PEREIRA, S. T.; SILVEIRA, A. A. D. O direito à creche das crianças em situação de pobreza: o caso do Brasil Carinhoso. **38ª Reunião Nacional da ANPEd**, 2017.

PINTO, J. M. DE R. Uma proposta de custo-aluno-qualidade na educação básica. **RBP AE**, v. 22, p. 197–227, 2006.

_____. Federalismo, descentralização e planejamento da educação: desafios aos municípios. **Cadernos de Pesquisa**, v. 44, n. 135, p. 624–644, 2014.

POGGI, G. **A evolução do Estado Moderno: uma introdução sociológica.** Rio de Janeiro, 1981.

POUPART, J. A entrevista de tipo qualitativo: considerações epistemológicas, teóricas e metodológicas. In: **Pesquisa qualitativa: enfoques epistemológicos e metodológicos.** 4ª ed. Petrópolis, RJ: Vozes, 2014. p. 215–253.

QUIRINO, S. R. **Transparência pública e financiamento da educação: uma análise a partir**

das leis orçamentárias. Universidade Federal do Paraná (UFPR), 2018.

REIS, L. F.; JUNIOR, A. M. DE M. Despesas com manutenção e desenvolvimento da educação superior no estado do Paraná: um estudo comparativo do período de 2003 a 2010. **Acta Scientiarum Education**, v. 36, n. 2, p. 297–307, 2014.

RODRIGUES, R. S. **O papel dos Tribunais de Contas no controle de políticas públicas: a efetivação do direito fundamental à educação**. Maceió: Universidade Federal de Alagoas, 2014.

SANTOS, J. B. DOS. **O Fundeb e a educação infantil**. Curitiba: Appris, 2015.

SILVEIRA, A. A. D. A busca pela efetividade do direito à educação : análise da atuação de uma Promotoria de Justiça da Infância e Juventude do interior paulista. **Educar em Revista**, 2010.

SILVEIRA, A. A. D. Judicialização da educação para a efetivação do direito à educação básica. **Jornal de Políticas Educacionais**, 2011.

SILVEIRA, A. A. D. **Efeitos da atuação do sistema de justiça no direito à educação infantil**: um estudo da judicialização da política educacional em três estados brasileiros. Relatório técnico da pesquisa financiada pelo CNPq, chamada CNPq/MCTI Nº 25/2015. UFPR: Curitiba, 2018.

SIMÃO, N. S. **Tribunal de Contas de Santa Catarina**: análise das decisões relacionadas ao descumprimento pelo estado e municípios dos limites constitucionais de aplicação mínima em educação e saúde no período de 2000 a 2004. Universidade do Vale do Itajaí (Univali), 2007.

SPECK, B. Tribunais de Contas. **Revista Gestão e Controle Tribunal de Contas do Estado de Rondônia**, v. 1, p. 211–219, 2013.

TAPOROSKY, B. C. H. **O controle judicial da qualidade da oferta da educação infantil**: um estudo das ações coletivas nos Tribunais de Justiça do Brasil (2005-2016). Universidade Federal do Paraná (UFPR), 2017.

APÊNDICE A – ROTEIRO DA ENTREVISTA COM SERVIDOR DO TCE-PR

- 1) Qual sua trajetória profissional e dentro do TC?
- 2) Este TC recebeu denúncias referentes ao atendimento na Educação Infantil no que se refere a falta de vagas e a qualidade da oferta?
- 3) A atuação deste TC tem relação com as orientações da Atricon para fiscalização do PNE? E do TCU?
- 4) Como iniciou o processo de fiscalização do PNE pelo TCE-PR?
- 5) O Relatório Geral de Auditoria (2016) indica que a atuação do TCE-PR na fiscalização do cumprimento da Meta 1 do PNE iniciou em 2015 com um Projeto Piloto de Fiscalização. Quais foram as motivações para elaboração desse projeto?
- 6) Como foi o processo de elaboração, bem como sua implementação? Quem participou?
- 7) Você considera que o conteúdo dos projetos, assim como os objetivos aos quais se propõe tem teor razoável? E quanto aos eixos analisados? De que modo eles se articulam com a análise dos orçamentos e gastos em educação?
- 8) Alguns aspectos da análise realizada pelo TCE-PR na fiscalização modificaram-se em cada ano, por que isso ocorre? Como avalia, considerando que os municípios fiscalizados em cada ano são diferentes?
- 9) Falar sobre a equipe participante; os instrumentos de fiscalização utilizados; os critérios para a seleção dos municípios; e a aplicação de TAG.
- 10) Como ocorreu a fiscalização nos municípios? Quem participou? Quem os recebeu? Quem foi ouvido? Como avalia?
- 11) Quais as dificuldades para execução da fiscalização?

- 12) Como o TCE-PR pretende chegar aos municípios não selecionados nestas auditorias?
- 13) Há continuidade no processo de fiscalização nos municípios já auditados pelo TCE-PR quanto ao cumprimento do PNE? E quanto aos municípios que estão distantes do alcance da meta, como se procede?
- 14) Tendo em vista os resultados da fiscalização, quais obstáculos ainda permanecem para o alcance das metas do PNE? E para a garantia do direito à Educação Infantil?
- 15) Quais os desdobramentos dessa atuação do TCE-PR?
- 16) O TCE-PR já realizou em outros momentos alguma fiscalização nesse formato?
- 17) De modo geral, qual é a função do TCE-PR em relação à educação? Como você avalia a atuação do TCE-PR em relação à educação?
- 18) Como avalia a atuação do TCE nessa fiscalização?

APÊNDICE B - ROTEIRO DA ENTREVISTA COM SECRETÁRIOS MUNICIPAIS DE EDUCAÇÃO

- 1) Qual sua trajetória profissional?
- 2) Quanto tempo você exerce esta função ou cargo na SME?
- 3) O município tem sistema de ensino próprio?
- 4) Como o município tem se organizado para cumprir a “Meta 1” do PNE?
- 5) Na sua opinião, qual é o papel do TC? E em relação à educação?
- 6) Qual a relação da SME com o TCE-PR?
- 7) Como se deu o processo de auditoria realizado pelo TCE-PR para analisar o cumprimento do PNE no seu município?
- 8) O município já tinha participado de alguma fiscalização nesse formato?
- 9) Na sua opinião, por que o município foi selecionado para participar dessa auditoria?
- 10) Como foi o processo de fiscalização do TCE-PR nesse município? Como aconteceram as visitas? Quem participou? O que foi solicitado?
- 11) Como avalia as visitas in loco realizadas pelo TCE-PR?
- 12) Houve continuidade no processo de fiscalização após a realização da auditoria? O TCE-PR tem acompanhado o cumprimento das recomendações aferidas e do PNE?
- 13) Como avalia as recomendações feitas pelo TCE-PR ao município?

- 14) Quais foram as dificuldades do município nessa auditoria?
- 15) Quais obstáculos permanecem para o atendimento das recomendações feitas pelo TCE-PR; para o alcance das metas do PNE e para a garantia do direito à Educação Infantil?
- 16) Quais os desdobramentos dessa atuação do TCE-PR para o município?
- 17) Como avalia a atuação do TCE nessa fiscalização?
- 18) A atuação do TCE-PR, bem como suas recomendações influenciaram na elaboração ou modificação de políticas públicas para educação no município?

**APÊNDICE C – QUADRO COM OS OBJETIVOS DO PAF E DAS AUDITORIAS
2015, 2016 E 2017**

OBJETIVO		
RELATÓRIO 2015	RELATÓRIO 2016	RELATÓRIO 2017
Objeto da auditoria: verificação do cumprimento da Meta nº 01 do PNE, especificamente no que tange a universalização, até 2016, da educação infantil na pré-escola para as crianças de 04 (quatro) a 05 (cinco) anos de idade. Avaliar a situação dos municípios paranaenses com relação ao atendimento da Meta 1 do PNE, relativa à universalização, até o ano de 2016, da EI na pré-escola para as crianças de quatro a cinco anos de idade (p. 3).	Verificar as medidas planejadas e executadas pelos municípios em cumprimento a Meta 01 do PNE e do PEE, tanto no que diz respeito à universalização do acesso à pré-escola (4 e 5 anos) a partir de 2016, quanto à progressiva expansão do acesso as creches (0 a 3 anos) até 2024 (p. 3)	Avaliar a situação dos municípios paranaenses com relação ao atendimento da Meta 1 do PNE, relativa à universalização, até o ano de 2016, da pré-escola para as crianças de quatro a cinco anos de idade e ampliação da oferta em creches de forma a atender, no mínimo, 50% das crianças de até três anos até o final da vigência do PNE.
Objetivos do Projeto Piloto de Fiscalização: i. Desenvolver metodologia padronizada para realização de auditoria integrada tendo o município como unidade de análise, ao invés de área de conhecimento específica; ii. Enfatizar a fase de planejamento das auditorias nos níveis tático e operacional, de modo a promover o planejamento conjunto e articulado das ações fiscalizatórias; e iii. Valorizar a interdisciplinaridade e a troca de conhecimentos entre as unidades técnicas responsáveis por fiscalizações no TCE/PR.	O Projeto PAF 2016 – Educação foi instituído para atender as necessidades de “contribuir para a melhoria da Administração Pública, intensificar o uso da tecnologia da informação e aperfeiçoar os procedimentos de controle externo” (p. 4)	O Projeto PAF 2017 – Educação selecionou como objetivo geral da auditoria a verificação das medidas planejadas e executadas pelos Municípios em cumprimento a Meta nº 01 do PNE e do PEE, tanto no que diz respeito à universalização do acesso à pré-escola (4 e 5 anos) a partir de 2016, quanto à progressiva expansão do acesso as creches (0 a 3 anos) até 2024
“Conforme disposto pela Portaria nº 837/15, o objetivo do projeto é o de desenvolver a metodologia e avaliar o ambiente geral de controle e de prestação de informações das entidades municipais por meio da verificação de procedimentos existentes em atividades identificadas como críticas” (p. 14).	“Auditar o cumprimento da Meta 1 dos Planos Nacional e Estadual de Educação nos Municípios paranaenses, em conformidade com o trabalho desenvolvido no Projeto Piloto de Fiscalização Integrada realizado por esta Corte no ano de 2015” (p. 1)	Conforme disposto pela Portaria nº 221/2017 o Projeto PAF 2017 – Educação foi instituído para atender as necessidades de “contribuir para a melhoria da Administração Pública e de aperfeiçoar os procedimentos de controle externo com foco na uniformização” (p. 10)

**APÊNDICE D – QUADRO COM A JUSTIFICATIVA DAS AUDITORIAS 2015, 2016
E 2017**

JUSTIFICATIVA			
	RELATÓRIO 2015	RELATÓRIO 2016	RELATÓRIO 2017
Motivação	“A motivação para tal Projeto Piloto advém da identificação de oportunidades de melhoria na prática do controle externo realizado por este Tribunal” (p. 6).	Relevância da temática, assim como os objetivos expostos no PNE e PEE afigurar-se distantes de boa parte dos Municípios do Estado do Paraná	Relevância da temática e a inclusão em 2017 de indicador para avaliar a qualidade da fiscalização da educação pública por parte dos TCs pela Atricon, através do Marco de Medição de Desempenho dos Tribunais de Contas do Brasil – MMD – TC, desenvolvido no âmbito do Programa Qualidade e Agilidade dos Tribunais de Contas – QATC
Diretrizes	-	(i) integração dos trabalhos de auditoria das unidades de fiscalização com a formação de equipes multidisciplinares; (ii) coordenação centralizada das ações de fiscalização desde a fase de planejamento até o monitoramento da execução e seus resultados; (iii) intensificação do uso de indicadores de desempenho como instrumento de auditoria para avaliar e monitorar a gestão de serviços públicos; (iv) realização de auditorias em temas estratégicos da administração pública com foco nos resultados; (v) promoção da utilização de Termos de Ajuste de Gestão (TAGs) como resultado de processos de auditoria; (vi) ampliação do número de municípios auditados anualmente tendo como meta a fiscalização de 40 municípios em 2016 somente na área de educação.	(i) integração dos trabalhos de auditoria das unidades de fiscalização com a formação de equipes multidisciplinares; (ii) coordenação centralizada das ações de fiscalização desde a fase de planejamento até o monitoramento da execução e seus resultados; (iii) intensificação do uso de indicadores de desempenho como instrumento de auditoria para avaliar e monitorar a gestão de serviços públicos; (iv) priorização da fase de planejamento da auditoria; (v) ampla divulgação ao setor público e à sociedade dos indicadores de gestão, dos critérios utilizados para seleção dos municípios e órgãos a serem fiscalizados e dos resultados das auditorias e (vi) aprimoramento das competências dos servidores envolvidos nas atividades de fiscalização, para a sua aplicação à auditoria.
Acordo de Cooperação	O direcionamento da fiscalização aqui relatada	-	O trabalho conjunto da Atricon e do IRB orientou-

Técnica firmado com a Atricon, IRB, MEC, FNDE	para o tema da Educação é reforçado por coincidir com o propósito do acordo de cooperação técnica e operacional celebrado entre a União, por intermédio do MEC, o FNDE, a Atricon e o IRB (p. 7).		se no sentido de instruir, facilitar e respaldar o monitoramento e fiscalização, pelos TCs, do cumprimento das Metas e Estratégias da Educação previstas nas normativas aplicáveis.
	Ampliação do controle nos municípios (p. 6); CF/88; PNE; PEE; PME; Responsabilidade dos municípios; Panorama do atendimento nos municípios paranaenses levantado pelo IEGM-PR;	O direito à educação é reconhecido como direito fundamental; CF/1988; Divisão de competências entre os entes; PNE/2014; PEE/2015; PME; Dar continuidade ao trabalho iniciado em 2015	O direito à educação é reconhecido como direito fundamental; CF/1988; Divisão de competências entre os entes; PNE/2014; PEE/2015; PME; Dar continuidade ao trabalho iniciado em 2015 e aprimorado em 2016
	“Vale ressaltar aos gestores municipais e aos cidadãos paranaenses que o atendimento das crianças de 0 a 5 anos na EI produz efeitos benéficos para toda sociedade, sobretudo para a criança, que recebe atendimento e melhor desenvolve suas competências individuais e sociais, mas também para a qualidade das redes municipais de ensino” (p. 10)	“A opção da delimitação do objeto de auditoria no acompanhamento do cumprimento da Meta nº 1 decorreu da ponderação dos critérios de relevância, materialidade, risco e oportunidade, eis que a EI constitui a base inicial do processo educativo, estágio imprescindível para o desenvolvimento integral da criança em seus “aspectos físico, psicológico, intelectual e social (...)”, conforme texto do artigo 29 da LDB” (p. 5).	“A opção da delimitação do objeto de auditoria no acompanhamento do cumprimento da Meta nº 1 decorreu da ponderação dos critérios de relevância, materialidade, risco e oportunidade, eis que a EI constitui a base inicial do processo educativo, estágio imprescindível para o desenvolvimento integral da criança em seus “aspectos físico, psicológico, intelectual e social (...)”, conforme texto do artigo 29 da LDB” (p. 10, 11).
	“[...] quanto maior a taxa de atendimento da educação infantil no município, melhor tende a ser o desempenho da respectiva rede municipal de ensino na Prova Brasil, o que reflete em maiores índices no IDEB” (p. 10)	“Os objetivos expostos nos Planos Nacional e Estadual afiguram-se distantes de boa parte dos Municípios do Estado do Paraná” (p. 2)	“Os objetivos expostos nos Planos Nacional e Estadual afiguram-se distantes de boa parte dos Municípios do Estado do Paraná” (p. 6).
			A minúcia na análise dos instrumentos orçamentários neste ano justificou-se pelo fato de ser o ano de elaboração do Plano Plurianual

**APÊNDICE E – QUADRO COM A METODOLOGIA DAS AUDITORIAS 2015, 2016
E 2017**

METODOLOGIA			
	RELATÓRIO 2015	RELATÓRIO 2016	RELATÓRIO 2017
Tempo de realização da auditoria	27/10/2015 a 28/03/2016	-	02/03/2017 a 19/12/2017
Equipe de Fiscalização	Multidisciplinar 30 servidores Lotados em 10 unidades técnicas (DAUD; DAT; DCM, DICAP, DIFOP, DEGP, DIE, DTI, DIPLAN, DG) Apresenta a composição da equipe no relatório	Multidisciplinar Lotados em seis unidades técnicas (COFIM, COFOP, COFIT, COFAP, COFE E CGF) Não apresenta a composição da equipe no relatório	Multidisciplinar 17 servidores Lotados em nove unidades técnicas (COFIT, CGF, COFAP, COFOP, DIPLAN, COFIM, COFE, STP, COEX) Apresenta a composição da equipe no relatório
Tipo	Auditoria Integrada: “inclui, simultaneamente, a Auditoria de Regularidade e a Auditoria Operacional” (p. 14)	Auditoria Integrada: “inclui, simultaneamente, a Auditoria de Regularidade e a Auditoria Operacional” (p. 2)	De acordo com a Resolução nº 42/2013 que institui as Normas de Auditoria Governamental do TCE-PR
Portaria	nº 837/15	nº 221/2016	nº 221/2017 e nº 451/2017
Planejamento da auditoria	<ul style="list-style-type: none"> - Realização de <i>workshop</i> “com a finalidade de nivelar o conhecimento e parametrizar um arcabouço técnico e conceitual comum a todos os envolvidos” (p. 14); - Ponderação de informações técnicas e indicadores de desempenho municipal desenvolvidos pelo TCE-PR; - Inventário de riscos mensurados; - Matriz de Planejamento; - Divisão da equipe de auditoria em cinco grupo, cada uma analisou dois municípios com índices negativos e um positivo; 	<ul style="list-style-type: none"> - Reuniões com especialistas e estudiosos da área, apresentações de temas e realização de um workshop com a finalidade de nivelar o conhecimento e parametrizar um arcabouço técnico e conceitual comum a todos os envolvidos (p. 5); - Ponderadas informações técnicas e indicadores de desempenho municipal desenvolvidos pelo TCE-PR; - Inventário de riscos mensurados com base na experiência do Projeto-Piloto de 2015; - Matriz de Planejamento; 	<ul style="list-style-type: none"> - A fase de planejamento dispensou parte das reuniões prévias com especialistas realizadas em 2016; ampliação do período de planejamento (p. 10); - Dispensou-se no ano de 2017 a realização de workshop, optando-se pela realização de reuniões menores para a troca de conhecimentos e experiência, - Ao menos um auditor com experiência prévia no tema para participar das visitas - Ponderação de informações técnicas e cálculos estimativos de atendimento na EI; - Inventário de riscos mensurados; - Matriz de Planejamento;
Visitas	<ul style="list-style-type: none"> - “Papel de trabalho digital” para preenchimento durante as visitas; - Expedição de ofícios (enviados física e digitalmente) às prefeituras dos entes amostrais antes das visitas e solicitação 	<ul style="list-style-type: none"> - “Papel de trabalho digital” para preenchimento durante as visitas; - Expedição de ofícios duas semanas antes das visitas <i>in loco</i> (enviados física e digitalmente) às prefeituras dos entes amostrais; e 	<ul style="list-style-type: none"> - “Papel de trabalho digital” para preenchimento durante as visitas, sendo mais intuitivo e autoexplicativo que os anteriores; - Expedição de ofícios digitais duas semanas antes das visitas <i>in loco</i> às

	<p>documental e listagem de informações requeridas para o andamento regular da auditoria;</p> <ul style="list-style-type: none"> - Realizadas em regimes semanais, em dias úteis, durante o período decorrido entre 23/11/2015 e 04/12/2015; - Coleta e conferência documental; registros fotográficos; - Foram visitadas 47 unidades de EI 	<p>solicitação documental e listagem de informações requeridas para a realização da auditoria</p> <ul style="list-style-type: none"> - Realizadas em regimes semanais, em dias úteis, sendo 1 ou 2 municípios por semana, no período de 13/06/2016 a 07/10/2016; - Equipes multidisciplinares de 2 (dois) a 3 (três) servidores; - Coleta e conferência documental; registros fotográficos, além da realização de entrevistas; - Realização de visitas no Conselho Tutelar, Conselho Municipal de Educação, Secretarias de Educação, Saúde e Assistência Social, bem como nas unidades educacionais - Foram analisadas 306 unidades de EI, das quais 242 foram efetivamente visitadas 	<p>prefeituras dos entes amostrais; e solicitação documental e listagem de informações requeridas para a realização da auditoria</p> <ul style="list-style-type: none"> - Realizadas em regimes semanais, em dias úteis, sendo 3 municípios por semana no período de 03/07/2017 a 27/10/2017; - Equipes multidisciplinares de 2 (dois) a 3 (três) servidores; - Coleta e conferência de documentos e registros fotográficos, além da realização de entrevistas - Realização de visitas no Conselho Tutelar, Conselho Municipal de Educação, Secretarias de Educação, Saúde e Assistência Social, bem como nas unidades educacionais; - Foram analisadas e visitadas 118 unidades de EI
Entrevistas	<p>Equipe de governo; 91 professores (as) e 38 diretores (as) das unidades de educação infantil visitadas</p>	<p>Secretários Municipais, Coordenadores Pedagógicos, Professores, Servidores e responsáveis pelos planos municipais de educação</p>	<p>Secretários Municipais, Professores, Representantes do Conselho Municipal de Educação e do Conselho do Fundeb, servidores responsáveis pela elaboração e monitoramento dos PME e pela elaboração dos instrumentos orçamentários</p>
Pós visitas	<ul style="list-style-type: none"> - Realização de reuniões e oficinas de trabalho para discutir, consolidar e materializar a Matriz dos Achados de auditoria; - Matriz de Achados encaminhada aos municípios para possibilitar a conferência e manifestação por parte dos gestores; - Resultados no relatório. 	<ul style="list-style-type: none"> - Realização de reuniões e oficinas de trabalho para discutir, consolidar e materializar a Matriz dos Achados de auditoria; - Matriz de Achados encaminhada aos municípios para possibilitar a conferência e manifestação por parte dos gestores; - Revisão das conclusões sobre os achados de auditoria e as recomendações propostas após comentários dos gestores; - Encaminhamento do 	<ul style="list-style-type: none"> - Realização de reuniões e oficinas de trabalho para discutir, consolidar e materializar a Matriz dos Achados de auditoria; - Matriz de Achados encaminhada aos municípios para possibilitar a conferência e manifestação por parte dos gestores; - Revisão das conclusões sobre os achados de auditoria e as recomendações propostas após comentários dos gestores; - Encaminhamento do

		relatório aos municípios, Poder Legislativo, Conselho Municipal de Educação, MP, novos gestores (2016), SEE, CEE, Comando do Corpo de Bombeiros	relatório aos municípios, Poder Legislativo, Conselho Municipal de Educação, ao CACS do Fundeb, MP, UFPR, Undime, UNCME, SEE, CEE, NRE, TJPR, ALEP, Comando do Corpo de Bombeiros
Verificação do Cumprimento da Meta 1	-	Estabeleceu-se como critério para universalização o atendimento igual ou superior a 100% da população de 4 a 5 anos de idade estimada para 2015 pelo IBGE; e também, como critério subsidiário, o grau de atendimento das crianças de 4 a 5 anos incluídas no “Cadastro Único”	Estabeleceu-se como critério para universalização o atendimento igual ou superior a 90% da população de 4 a 5 anos de idade do “Cadastro Único para Programas Sociais do Governo Federal” - CADUNICO

**APÊNDICE F – QUADRO SOBRE A ESCOLHA DA AMOSTRA DE MUNICÍPIOS
NAS AUDITORIAS 2015, 2016 E 2017**

ESCOLHA DA AMOSTRA DE MUNICÍPIOS			
	RELATÓRIO 2015	RELATÓRIO 2016	RELATÓRIO 2017
Seleção	Com base em diagnósticos municipais, informações estatísticas e indicadores educacionais divulgadas pelo INEP, dados estatísticos divulgados pelo IBGE, indicadores de gestão pública dos municípios e, ainda, prestações de contas apresentadas perante o TCE-PR	Seleção com base em diagnósticos municipais, informações estatísticas e indicadores educacionais divulgadas pelo INEP, dados estatísticos divulgados pelo IBGE, indicadores de gestão pública dos municípios e, ainda, prestações de contas apresentadas TCE-PR	Seleção dos Municípios de menor porte (até 20 mil habitantes) que ostentavam os maiores déficits estimados no atendimento de crianças de 4 e 5 anos de idade dentro de cada um de 30 NRE, conforme limitação territorial desenvolvida pela SEED. Como critério excludente adicional, foram desconsiderados os Municípios visitados pelo TC nos anos anteriores em todas as áreas nas quais o PAF restou subdividido.
Indicadores	-	Diretamente ligados à performance do município no atingimento da Meta 01 do PNE e PEE: (i) Índice de Eficácia da Educação Municipal, (ii) Despesa por aluno, (iii) Índice de Eficiência da Despesa Municipal em Educação, (iii) Estimativa do déficit de atendimento escolar da população de 0 a 5 anos de idade, e (iv) Estimativa do déficit de matrículas da educação infantil.	
Municípios	10 Almirante Tamandaré Araucária Campo do Tenente Campo Largo Castro Colombo Itaperuçu Matinhos Piraquara São Mateus do Sul	40 Antonina Cândido de Abreu Candói Capitão Leônidas Marques Cerro Azul Cruz Machado Curiúva Douradina Doutor Camargo Florai General Carneiro Guaraqueçaba Imbaú Imbituva Inácio Martins Ipiranga Itambé Ivaí	30 Abatiá Alto Paraíso Alvorada do Sul Bela Vista da Caroba Braganey Fernandes Pinheiro Goioxim Honório Serpa Indianópolis Iracema do Oeste Japira Marilândia do Sul Marquinho Mato Rico Nova América da Colina Nova Prata do Iguaçu Piên Planaltina do Paraná

		Jaguariaíva Laranjal Mallet Mandaguaçu Mangueirinha Marilena Nova Olímpia Ortigueira Palmital Paraíso do Norte Pinhão Piraí do Sul Quedas do Iguaçu Rebouças Reserva Rio Branco do Sul Sabáudia Santa Fé Santa Maria do Oeste São Jerônimo da Serra São João do Triunfo Teixeira Soares	Pontal do Paraná Porto Amazonas Porto Vitória Presidente Castelo Branco Quarto Centenário Ramilândia Roncador Rosário do Ivaí Santa Inês São José das Palmeiras Sengés Tunas do Paraná
Distribuição Geográfica	Municípios circunscritos em um raio não superior a 200 km de distância de Curitiba” (p. 15)	Municípios com alto desempenho localizados preferencialmente nas regiões: Norte Central e Noroeste	De acordo com a subdivisão dos NRE da SEED
Análise dos Indicadores	Seleção prévia de 15 municípios, sendo 10 cujos índices sugeriam baixo desempenho educacional e 05 cujos índices sugeriam alto desempenho educacional;	Seleção de 10 municípios com elevado desempenho e 30 municípios com baixo desempenho	Maiores déficits estimados no atendimento de crianças de 4 e 5 anos de idade
Limite populacional	50% dos municípios auditados possui população inferior a 100.000 habitantes e 50% população superior a tal linha de corte	População estimada entre 5 mil e 50 mil habitantes	Menor porte, até 20 mil habitantes

APÊNDICE G – QUADRO COM OS ACHADOS DOS RELATÓRIOS GERAIS DE AUDITORIA

RELATÓRIO 2015	RELATÓRIO 2016	RELATÓRIO 2017
<p>Linha: Investigação de Planejamento</p> <p>i) mensuração da demanda por vagas na pré-escola:</p> <p>1 - “Os municípios fiscalizados não dispõem de normas ou atos internos que estabeleçam diretrizes, metodologia e procedimentos para o levantamento da demanda por vagas na pré-escola” (p. 19);</p> <p>2 - Utilização de dados do Censo Escolar de anos imediatamente anteriores, projetados de acordo com o Censo Demográfico de 2010, que naturalmente apresenta informações já defasadas (p. 19);</p> <p>3 - utilização de informações do número de nascimentos por ano, que para o TCE-PR não garantem o correto levantamento;</p> <p>4 - Utilização da demanda manifesta, sendo necessário também a realização de busca ativa;</p> <p>5 - Não dão a adequada publicidade ao levantamento da demanda.</p> <p>ii) adequação dos planos municipais de educação:</p> <p>6 - As metas e diretrizes estabelecidas nos PME são aderentes ao PNE, contudo foram elaboradas de forma genérica, o que dificulta, ou até mesmo impossibilita, sua implementação, acompanhamento e controle;</p> <p>7 - Instituição de fóruns e/ou comissões de acompanhamento que inexistem na prática, apenas formalmente;</p> <p>8 - Os PME analisados não foram desdobrados em ações concretas, com a definição de prazos, responsáveis, indicação dos recursos financeiros necessários e critérios para mensuração e controle;</p> <p>9 - Os PME não são utilizados como instrumentos de planejamento, apenas para cumprir exigência legal;</p> <p>10 - Inexiste articulação sistemática entre as áreas de responsáveis pelo levantamento da demanda de vagas,</p>	<p>Linha: Planejamento Municipal</p> <p>a) Ausência (total ou parcial) de estudos prévios do impacto econômico e financeiro da adoção de medidas destinadas a universalizar o atendimento de crianças de 0 e 5 anos de idade e ampliar o atendimento de crianças de 0 a 3 anos de idade;</p> <p>b) Ausência de controle e acompanhamento das metas e estratégias previstas no PME, havendo a equivocada compreensão de que a mera elaboração do Plano atestaria o cumprimento da legislação federal;</p> <p>c) Inexistência ou deficiência dos procedimentos para a realização de busca ativa, inclusive mediante a obtenção e utilização de informações detidas por outras Secretarias ou registradas no Cadastro Único de Programas Sociais;</p> <p>d) Ausência de controle e publicação da demanda manifesta por vagas na EI, os quais deveriam conter as respectivas informações das vagas disponíveis por unidade de ensino, identificação dos municípios por meio dos responsáveis legais e critérios de priorização de acordo com a lei.</p> <p>- Municípios com alto desempenho na área da EI realizam procedimentos de busca ativa em maior número que os denominados Municípios com baixo desempenho;</p> <p>- Gerenciamento das informações: até dados já detidos pela SME, como a fila de espera de alunos da EI, não são adequadamente organizados e utilizados de acordo com os critérios legais de priorização de matrículas;</p> <p>- 66% dos municípios com baixo desempenho ou não organiza a fila de espera ou o faz sem observar os critérios de priorização. A seu turno, 70% dos municípios com alto desempenho ou não possuem fila de espera, ou organizam adequadamente a fila de espera</p> <p>- Cerca de 40% dos Municípios sequer anotam o endereço</p>	<p>Linha: Planejamento</p> <p>a) Inexistência ou insuficiência de mecanismos para planejamento orçamentário e financeiro da área de educação vinculados às Metas e Estratégias do PME (Em 28 dos 30 Municípios visitados, ou, 93,33%);</p> <p>b) Inexistência de estimativa eficaz de crianças de 0 a 5 anos para o atingimento da Meta 1 (Em 23 dos 30 Municípios visitados, ou, 76,67%);</p> <p>c) Ausência de regulamentação da lista de espera (Em 22 dos 30 Municípios visitados, ou, 73,33%);</p> <p>d) Ausência ou ineficácia de Plano de Ação para concretizar as estratégias previstas no PME (Em 25 dos 30 Municípios visitados, ou, 83,33%)</p> <p>- Em matéria do Plano de Ação, observou-se que apenas cinco dos 30 Municípios realizaram efetivamente este relevante estudo.</p> <p>- Nota-se que em termos de gerenciamento das informações, até mesmo os dados já detidos pela Secretaria de Educação, como a fila de espera de alunos da EI, não são adequadamente organizados e utilizados de acordo com os critérios legais de priorização de matrículas.</p> <p>- 40% dos Município não possui lista de espera unificada</p> <p>- 73,33% dos Municípios não possui regulamentação acerca da lista de espera</p> <p>- 63,33% não publica a lista de espera</p>

<p>programação orçamentária, elaboração do PME e controle interno;</p> <p>iii) compatibilidade dos instrumentos de planejamento municipais em relação às disposições do PME:</p> <p>11 - Três municípios não indicam qualquer evidência de que existem recursos orçamentários programados para a implementação dos PME;</p> <p>12 - Não foi possível aferir se os recursos provisionados contemplam todas as metas do plano ou até mesmo se são suficientes para a sua execução (dados/informações genéricas);</p> <p>13 - Não desdobram as metas físicas em produtos objetivos e mensuráveis nos orçamentos, em clara correspondência com os recursos financeiros a eles vinculados (utilização de especificações genéricas, como “outros produtos”);</p> <p>14 - Não observou-se o levantamento da real demanda por recursos e sua adequação aos instrumentos de planejamento (PPA, LDO e LOA);</p>	<p>de residência das crianças que aguardam pelas vagas e 52% não registram qual seria a escolha preferencial dos pais;</p> <p>- Critérios de priorização na matrícula são desconsiderados pela maioria dos municípios;</p> <p>- Criação de Plano de Ação: apenas 17 dos 40 municípios realizaram efetivamente. Destes, apenas três municípios possuíam um Plano de Ação relacionado com o PME</p>	
---	---	--

<p>Linha: Investigação de Pessoal</p> <p>i) processo de seleção;</p> <p>1 - Utilização de testes seletivos simplificados para contratação temporária e não concursos públicos</p> <p>ii) disponibilização de cursos de qualificação profissional;</p> <p>iii) adequação da remuneração em relação ao piso salarial;</p> <p>iv) qualificação técnica necessária;</p> <p>v) acompanhamento da frequência;</p> <p>vi) adequação da carga horária desenvolvida;</p> <p>2 - Em 20% dos municípios visitados existem professores da EI cumprindo carga horária acima de 20h/semana, no regime de jornada de trabalho dobrada (40h/semana)</p> <p>vi) limite máximo de alunos por docente;</p> <p>3 – Em alguns municípios a relação alunos por professor foi superior a 20</p> <p>vii) informações relacionadas a atos de pessoal via sistemas do TCE/PR;</p> <p>4 - 90% deixaram de encaminhar via sistemas do TCE/PR informações relacionadas à gestão de pessoal, conforme previstos em normas deste Tribunal, ou as encaminharam de forma incompleta ou inconsistente</p>	<p>Linha: Adequação do corpo técnico</p> <p>- Os Municípios têm respeitado os requisitos mínimos de qualificação dos professores responsáveis pela EI. Os profissionais revelaram elevado comprometimento no adequado atendimento da EI.</p> <p>a) Insuficiência no número de profissionais de EI.</p> <p>- 52,5% encontram-se acima do limite de despesas de pessoal instituído pela LRF. Se considerada a referência da LRF para encaminhamento do alerta, o percentual de Municípios nesta situação passa a ser de 75%; justificativa utilizada pelos municípios</p>	<p>Linha: Conselho do Fundeb e seleção dos diretores</p> <p>- Em 70%, ou 21 das 30 entidades visitadas, constatou-se a ausência de participação do Conselho de Acompanhamento e Controle Social do Fundeb na elaboração do orçamento da área de educação;</p> <p>- Em 63,33% não há participação popular no processo de seleção dos diretores escolares</p>
<p>Linha: Investigação de Obras</p> <p>Fiscalização e Acompanhamentos:</p> <p>Aderência das informações constantes dos sistemas de obras;</p> <p>1 - Alguns municípios deixaram de encaminhar tais informações, ou as encaminharam de forma incompleta ou inconsistente</p> <p>(i) Projeto básico das obras;</p> <p>2 - Um dos dez municípios amostrais pautou sua execução de obras públicas em projeto incompleto ou com nível de detalhamento insuficiente para a conclusão da intervenção</p> <p>(ii) Responsabilidade técnica de execução e orçamento;</p> <p>3 - Em 30% dos municípios foram constatadas deficiências</p>	<p>Linha: Adequação dos espaços físicos</p> <p>a) Insuficiência no número de unidades educacionais destinadas a EI;</p> <p>b) Espaços físicos inadequados para o atendimento dos alunos matriculados na EI;</p> <p>c) Ausência ou insuficiência de manutenção e/ou conservação dos espaços físicos;</p> <p>- Dos 306 estabelecimentos de EI dos 40 Municípios visitados, 78% possuía licença vigente da Vigilância Sanitária, enquanto apenas 6% possuía licença válida junto ao Corpo de Bombeiros;</p> <p>- recorrência de atrasos e paralisações na execução de obras de unidades educacionais em virtude de a construção ter sido iniciada durante o período de gestão de grupo político diferente do atual gestor do Município;</p>	<p>Linha: Adequação dos espaços físicos</p> <p>- Identificação de alguns problemas estruturais de diversos níveis, passando desde relacionados ao desenvolvimento cognitivo, como livros e espelho para visualização de corpo inteiro até aspectos de segurança das crianças, como instalações elétricas foi observada em 29 Municípios, ou 96,67% do total, os quais receberam relatórios individuais separados por unidade escolar, destacando cada item avaliado. Cumpre anotar que o acompanhamento e manutenção das unidades de EI não demanda extenuantes trabalhos da municipalidade, mas a simples adoção de rotinas de verificação previamente definidas.</p> <p>- Do universo de 118 unidades de EI dos 30 Municípios visitados, apenas 2 deles não possui licença vigente da Vigilância Sanitária. Com relação à licença válida junto ao</p>

<p>nos procedimentos de acompanhamento da execução de obras</p> <p>(iii) Processos de medições e pagamentos</p> <p>Vistoria da execução física</p> <p>4 - Foram visitadas 20 obras, das quais 15 estavam em execução e cinco já se encontravam concluídas – embora nem todas em utilização;</p> <p>5 - Em 1/5 dos municípios amostrais, foram registradas ocorrências de inadequações dos espaços físicos utilizados pelas crianças</p> <p>6 - “Deficiências na elaboração de projetos ou no controle e acompanhamento da execução de obras, apesar de impactarem negativamente na consecução da Meta 1 dos Planos de Educação, não representaram o fator determinante para o não atendimento da universalização do ensino pré-escolar” (p. 28)</p> <p>Adequação de Recursos Financeiros:</p> <p>7 - “em nenhum dos municípios amostrais observaram-se obras paralisadas ou atrasadas em decorrência de restrição de recursos financeiros” (p. 28) → Porque tem recurso do Proinfância.</p>		<p>Corpo de Bombeiros, apenas 47 das unidades escolares, ou seja 39,83% possuía, situação decorrente da desídia da própria municipalidade ou da deficiência no atendimento pelo Corpo de Bombeiros.</p>
	<p>“Os 30 Municípios com baixo desempenho possuem maior extensão territorial, maior população rural e maior percentual de população ocupada em atividades agropecuárias” (p. 7). Já “os Municípios com alto desempenho apresentam melhor distribuição de renda (Índice de Gini) e menor percentual da população em situação de pobreza” (p. 8).</p>	<p>Ao passarem pelos ambientes de cozinha e controle de estoque de alimentos, embora não estivesse no escopo de auditoria, os auditores constataram que determinadas unidades escolares não faziam o acompanhamento do prazo de validade dos alimentos (existência de alimentos vencidos), colocando em risco a saúde dos infantes. Tal situação foi encontrada em 2 (dois) de 8 (oito) Municípios nos quais tal item foi verificado</p>
	<p>A dispersão da população em um grande território dificulta o transporte escolar das crianças residentes em áreas mais remotas, impedindo ou dificultando o acesso de crianças de 0 a 5 anos à EI.</p>	

	<p>13 dos 40 municípios visitados, o que corresponde a 32,5% do total, atingiram a Meta 1 no corrente ano. São eles: Candói, Douradina, Doutor Camargo, Florai, Itambé, Mallet, Mandaguaçu, Marilena, Nova Olímpia, Sabáudia, Paraíso do Norte, Santa Fé e Mangueirinha</p>	
	<p>- Boas práticas, achados positivos:</p> <p>localizadas referências em termos de adequação e vinculação dos instrumentos orçamentários às Metas e estratégias definidas no PME, estabelecimento de critérios adequados para o ordenamento da fila de espera no atendimento de crianças de 0 a 3 anos e realização de cursos de formação com amplo reflexo na prática dos professores de EI, com acompanhamento contínuo, a custos módicos.</p>	

APÊNDICE H – QUADRO COM OS ACHADOS DOS RELATÓRIOS INDIVIDUAIS DE AUDITORIA

2015	2016	2017	
Precariedade no planejamento para consecução da meta de universalização de acesso à pré-escola	4	Inexistência de mecanismos para planejamento orçamentário e financeiro da área de educação vinculados às Metas ou Estratégias do PME, no que diz respeito à universalização do atendimento de crianças de 4 a 5 anos de idade	6
Ausência de publicação da demanda levantada	9	Procedimentos insuficientes ou inexistentes para realização de busca ativa	28
As informações enviadas ao TCE-PR por meio do SIM-AP e/ou SIM-AM não apresentam aderência plena e completa às informações coletadas no (ou encaminhadas pelo) Município	8	Instrumentos ineficazes para identificar, especificar e controlar a demanda manifesta	26
Plano Municipal de Educação (PME) não alinhado ao Plano Nacional de Educação (PNE)	1	Ausência de publicação da lista de espera para matrícula na EI	33
Professores da Educação Infantil com carga horária de 20h/semana atuam em regime de jornada de trabalho dobrada, 40h/semana	2	Espaços físicos insuficientes para o atendimento dos alunos na educação infantil	24
Os instrumentos de planejamento orçamentário-financeiro não contemplam ações, projetos e atividades necessárias à implementação da meta de universalização do acesso à pré-escola	2	PLANO DE AÇÃO - Inexistência de plano de ação com estratégias definidas para o atendimento do PME	25
Contratação de docentes por meio de Processo Seletivo Simplificado, sem justificativas para a não realização de concurso público	1	Ausência de ações para compatibilizar a demanda e a oferta por profissionais da educação	1
		Ausência de divulgação à população da obrigatoriedade de matricular todas as crianças de 4 a 5 anos de idade	14

Fragilidades no processo de controle e acompanhamento de execução de obras	3	Ausência de controle e acompanhamento das estratégias previstas no PME Controle deficientes (7)	30	Ausência de Plano de Ação para concretizar as estratégias previstas no PME	19
Salas de aula destinadas ao ensino pré-escolar (4 e 5 anos) com mais de 20 alunos	1	Quantidade de profissionais da educação insuficiente para atender a demanda na EI	26	Inexistência de monitoramento e avaliação das metas e estratégias do PME	9
Inadequação dos espaços físicos destinados à pré-escola para atendimento de crianças de 4 a 5 anos	2	Inexistência de estimativa de impacto orçamentário e financeiro decorrentes das estratégias do PME referentes à universalização do atendimento de crianças de 4 a 5 anos	27	Inexistência de metas anuais de taxa de atendimento e expansão do número de vagas em creches	16
A demanda manifesta levantada não corresponde à real demanda por vagas na pré-escola	1	Espaços físicos inadequados para o atendimento dos alunos matriculados na EI	25	Inexistência de mecanismos para planejamento orçamentário e financeiro da área de educação vinculados às Metas e Estratégias do PME	26
Contratação para execução de novos Centros de Educação Infantil realizadas com projeto básico com nível de detalhamento insuficiente	1	Deficiência/Ineficácia do Plano de Ação para concretizar as estratégias previstas no PME	9	Ausência de compatibilidade entre a estrutura existente e a demanda manifesta	4
		Inadequação no prazo para a universalização do atendimento de crianças de 4 a 5 anos previsto no PME	3	Ausência de participação do Conselho de Acompanhamento e Controle Social do Fundeb na elaboração do orçamento da área de educação	21
		Espaços físicos destinados ao atendimento dos alunos matriculados na EI sem a devida manutenção	13	Ausência de participação da comunidade escolar na escolha dos diretores escolares	19
		Espaços físicos para o atendimento de crianças na EI subutilizados	1	Espaços físicos inadequados para o atendimento dos alunos matriculados na EI	29
		Insuficiência das ações para compatibilização da demanda e oferta por profissionais da educação para alunos de 0 a 3 anos	1	Ausência de licença válida do Corpo de Bombeiros	21
		Insuficiência de ações voltadas à compatibilização da demanda e da oferta por espaços físicos	1	Ausência de participação da SME na elaboração do PPA e da LOA	8
				Ausência de procedimentos de busca ativa	1

				Ineficácia do Plano de Ação para concretizar as estratégias do PNE	6
				Inexistência de monitoramento e avaliação das metas e estratégias do PME por parte do Conselho Municipal de Educação	3
				Conselho de Acompanhamento e Controle Social do Fundeb composto de forma irregular	1
				Ausência de licença válida da Vigilância Sanitária das unidades de educação infantil	2
				Insuficiência de mecanismos para planejamento orçamentário e financeiro da área de educação vinculados às Metas e Estratégias do PME	2